

# Revista Foro

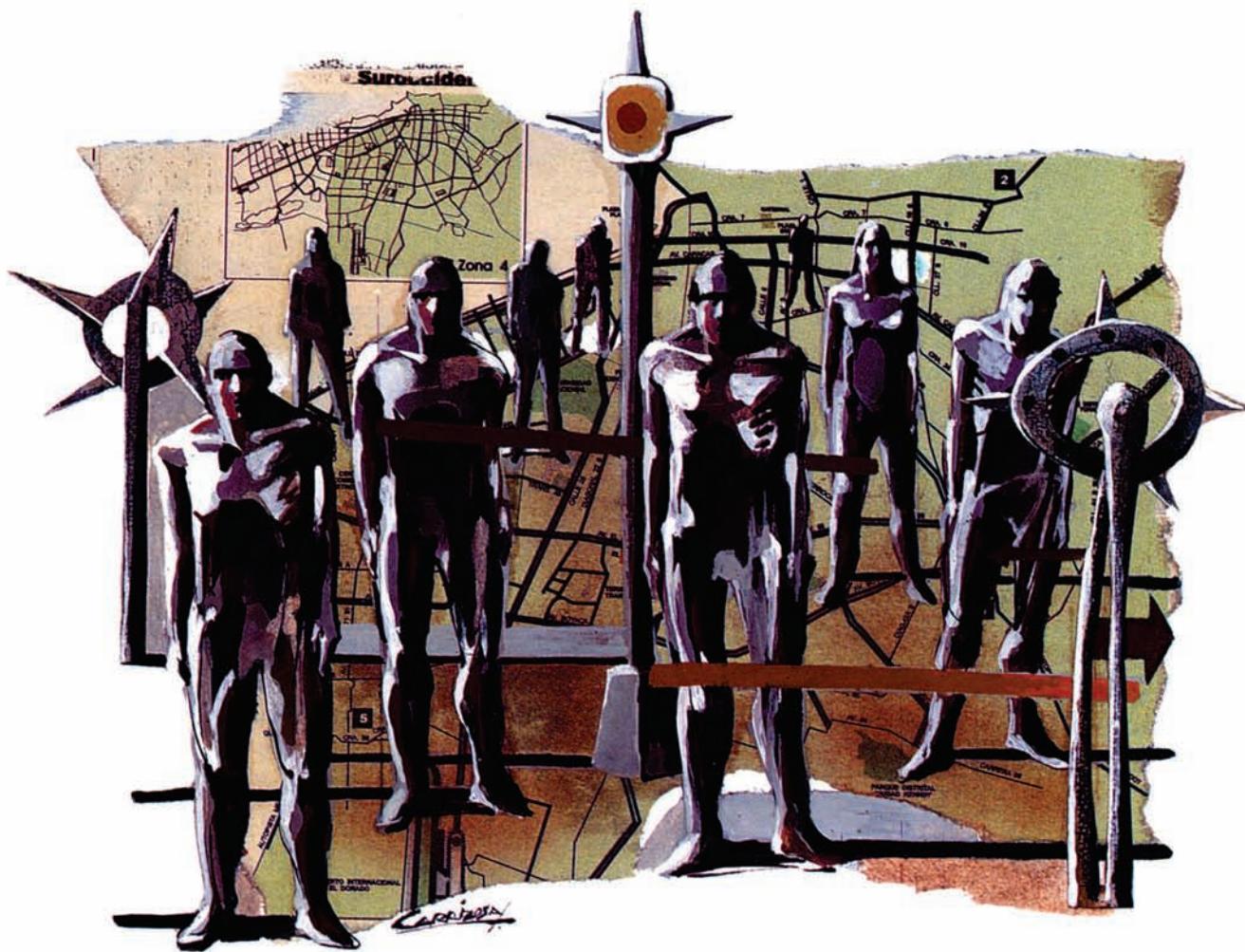
Santafé de Bogotá, D.C. - Colombia

No. 25

Diciembre de 1994

Valor \$3.500.00

## Gobernabilidad, Ciudad y Territorio



Ediciones Foro Nacional por Colombia

# Revista Foro

## 25 ediciones

al servicio de nuestra común empresa:  
pensar y construir la democracia



**Fundación Foro Nacional por Colombia**

Eduardo Pizarro Leongómez - Presidente

Ramiro López Ramírez - Director Foro Centro  
Cra. 4A No. 27-62 Tels: 282 25 50 - 334 09 67  
Fax: 2861299 - Santafé de Bogotá, D.C.

Wilson Roca - Director Regional Costa Atlántica  
Calle 53 No. 50-11 Of. 201 - Tel: 312 734 - Barranquilla

María Fernanda Quintana - Directora Regional Valle del Cauca  
Cra. 24C No. 3-61 - Tel: 563 429 - Santiago de Cali

Marco Toro - Director CIRET - Foro Regional Tolima  
Cra. 4 No. 7-73 - Tel: 611441 - Ibagué





## Editorial

# Estado, gobierno y oposición

**U**no de los principales obstáculos para implantar la democracia en Colombia es la inexistencia de una cultura de la tolerancia, del respeto por la opinión contraria y la ausencia de tranquilidad para vivir en la diferencia. Por la inexistencia de una amplia cultura política, vale decir, de una formación mínima sobre los riesgos, obligaciones y derechos de vivir en democracia.

**P**arte de esos obstáculos tienen que ver también con las limitaciones de nuestra sociedad política. La transformación del Estado en una perspectiva democrática choque con múltiples cortapisas dentro del mismo Estado. En Colombia no abundan los estudios ni las investigaciones sobre el peso y el papel de la burocracia estatal, en muchas ocasiones simplemente ineficiente y corrupta. Como ya señaló Weber, hay una tendencia inercial de la burocracia estatal para su propia defensa y para la defensa de sus intereses.

**L**as nóminas de las entidades y de las empresas estatales fueron engrosadas por el clientelismo de los partidos tradicionales y, en buena medida, son hoy ineficientes y poco competitivas. Los sindicatos defienden a ultranza estas empresas y consideran imposible una reducción burocrática o una reestructuración de las mismas que lleve a los trabajadores de estas empresas a otros lugares en los que puedan prestar un servicio útil por el cual pagan los colombianos. Este comportamiento llevó finalmente a la liquidación de empresas antes pujantes como Colpuertos, Empresas Públicas de Barranquilla, la Empresa Distrital de Servicios en Bogotá, y así podríamos seguir con el listado.

**E**n muchas ocasiones sindicatos radicalizados en manos de la ultraizquierda hicieron alianzas con los más desaforados clientelistas como los Slebi, los Name –para referirnos únicamente a la historia de la empresas barranquilleras– no sólo para abultar cada vez más –contra toda racionalidad– a las nóminas ya de por sí insostenibles, sino también para la concesión de reivindicaciones desaforadas que terminaron con la quiebra de estas empresas públicas. La radicalidad del discurso sindical no reparó en las *condiciones objetivas* ni en la *impopularidad* de esas burocracias. El resultado fue la inevitable liquidación, el cierre de las empresas, el despido indemnizado de los trabajadores, y lo paradójico es que un alcalde progresista de izquierda fue el que terminó por imponer estas drásticas medidas. Seguramente una ingrata tarea que ahora corresponderá también a algunos de los alcaldes cívicos progresistas recientemente elegidos en las principales ciudades del país.

**E**stas burocracias sindicales no advierten que con estas alianzas lo único que consiguen es la liquidación fácil y barata de empresas públicas que son patrimonio de los ciudadanos y de todos los colombianos. Esta posición, así se autoproclame progresista y revolucionaria, no lo es. Estas posturas sindicales contribuyen a las tendencias privatizadoras del Estado, pues, con estas prácticas contribuyen a la deconstrucción de lo público, es decir, al predominio de clientelistas y tradicionales



*que utilizan el erario público y la empleomanía oficial para mantenerse en el poder. Es la manera además más fácil de liquidar la imagen del sindicalismo y de volverlo antipopular.*

**U**n segundo escollo es la colonización que los partidos tradicionales –liberal y conservador– hicieron desde temprana hora del aparato de Estado. En el colmo de su arrogancia hoy se atreven a plantear algunos de sus personeros que la democracia ha existido siempre en el país, cuando ellos se abrogaron el derecho exclusivo de gobernar durante 28 años ¡constitucionalmente! con la exclusión de cualquier otra tendencia política. La construcción de un Estado democrático supone la puesta en marcha de reformas que estando en la Constitución Política no se han convertido en leyes para que operen en la realidad.

**N**os referimos a la puesta en marcha, por ejemplo, de la carrera administrativa que preserve el derecho de todos los colombianos a ocupar cargos públicos con el solo requisito de las calidades profesionales requeridas para el cargo específico. Ello debe acompañarse del concurso público y de la escogencia imparcial. Paradójicamente éste es un tema que debería ser de la mayor importancia para la oposición política y para las organizaciones sindicales interesadas en el profesionalismo del empleo público. También se requiere de un conjunto de normas y garantías para el ejercicio de la oposición. La Constitución contempló que dichas normas deberían agruparse en un *Estatuto de la Oposición*.

**E**l gobierno de Ernesto Samper Pizano anunció que presentará a consideración del Congreso de la República un proyecto que busca poner en vigencia el *Estatuto de la Oposición*. No conocemos aún su texto, pero, quisieramos adelantar algunas opiniones pues sabemos de algunos de los criterios que han orientado su elaboración. En primer lugar, hay que decir que cuando nos referimos a la oposición nos estamos refiriendo principalmente a las fuerzas políticas que están por fuera del gobierno y que se oponen a sus programas, es más, que tienen el derecho de hacerlo. Este ejercicio debe ser rodeado de las mayores garantías: presencia por derecho propio en los medios de comunicación frente a ataques infundados de los gobernantes locales, departamentales o nacionales. Derecho a participar de los organismos encargados del control y la fiscalización. Desde esta perspectiva, es completamente legítimo proponer que la Procuraduría General de la Nación esté en manos del partido que siga en votos al del Presidente de la República. Lo propio pensamos de la Contraloría General de la República.

**C**on la presencia de la oposición en estos cargos ganaría la democracia, ganaría el país y se podría combatir con mayor eficacia flajelos como la corrupción o la violación sistemática de los derechos humanos por parte de funcionarios públicos. ¿Por qué? Por simples razones políticas: la oposición estará interesada en perseguir y denunciar a los corruptos, y los gobernantes se cuidarán cada vez más de incurrir en irregularidades, dado el costo político de las mismas. Además, porque estos cargos de control y fiscalización podrían mostrar a una oposición más responsable y seria en el tratamiento de los diversos problemas que aquejan al país. La oposición no puede quedar al margen del Estado. El hecho que esté por fuera del gobierno no quiere decir que ella no tenga lugar en un Estado democrático. Y esto es precisamente lo que no entienden sectores del actual gobierno, de los partidos y –¡que ironía!– de la propia oposición que considera que cualquier cargo dentro del Estado los contaminará.

**E**n un pasaje de la *Filosofía del Derecho*, Hegel discute con Rousseau acerca de la naturaleza del Estado. Para el filósofo alemán es impensable que yo como individuo pueda estar al margen del Estado. Lo propio diríamos del Estado



Democrático. Este corresponde a todos los nacionales de un país y ciertos cargos en la estructura del Estado –que no del gobierno– deberían corresponder a la oposición. También su presencia en ciertos organismos del Estado debería ser garantizada. En el Estado Democrático además del Ministerio Público existen tres ramas del poder, una de ellas es la que forma gobierno, ésta es la rama ejecutiva; las otras dos son la rama jurisdiccional y la rama legislativa. ¿Quién discute hoy contra el derecho que tiene la oposición de tomar parte en las mesas directivas del Congreso de la República, de las asambleas o de los concejos? Esto parece natural, pero no lo es, si se mantiene una posición purista con relación al Estado. O para decirlo de manera más precisa: si se piensa que el Estado tiene una naturaleza predeterminada de clase, y no que el Estado es una construcción social y que su naturaleza depende de una correlación de fuerzas determinada.

**L**o dicho nos lleva a plantear la necesidad de que se preserve la presencia de la oposición en los altos tribunales de la justicia, nos referimos a las cortes Constitucional y Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y, por supuesto, en el Consejo Superior de la Judicatura. Esta es una rama del Estado que deberá tener total independencia del Ejecutivo y del órgano legislativo, ¿Por qué la oposición no tiene derecho a llevar a juristas que cumplan con los requisitos exigidos por estas altas corporaciones? Nosotros somos de los que evaluamos como muy positivo para el país la elección de la Corte Constitucional por el Senado de la República. La cooptación, como lo debatió en su momento la Asamblea Nacional Constituyente, lo que instauró fue una odiosa discriminación política contra eminentes juristas de oposición que nunca pudieron llegar hasta estos altos estrados jurisdiccionales.

**P**ero quisieramos plantear, además, el derecho que asiste a que eminentes colombianos situados en la oposición y que no tomen parte del gobierno para ser nombrados en la Junta Directiva del Banco de la República. Este organismo encargado de “regular la moneda; los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal y administrar las reservas legales” (art. 371 de la Constitución), es un organismo estatal, ¿Por qué si su función es nacional en el más estricto sentido del término, profesionales destacados que no pertenezcan al partido de gobierno no pueden, por derecho propio, tomar asiento en este organismo? No planteamos que sean mayoría en ninguno de ellos, pero, sí que tienen el derecho de estar en organismos que no son del gobierno, sino del Estado.

**L**as ventajas de un estatuto de la oposición democrático que contemple los derechos de estos sectores son varias: 1) por fin podríamos llegar a pensar la Nación y el Estado, sin exclusiones; 2) incluiríamos a la oposición en las propias estructuras del Estado, por lo menos la oposición que cree en el Estado Social de Derecho; 3) estos organismos tendrían en su seno sectores diversos que podrían aportar puntos de vista, también distintos, sobre las funciones específicas de cada organismo.

**C**reamos que el Estado Democrático distingue entre gobierno, régimen y Estado. En el Estado, en sus estructuras deben estar representantes de todas las tendencias con las únicas limitaciones de las calidades profesionales requeridas para su desempeño eficaz.

Que comience el debate ●



# HASTA LA GUERRA TIENE



**“En todo caso se respetarán las reglas  
del derecho internacional humanitario”**

Constitución Política de Colombia, artículo 214, 2.

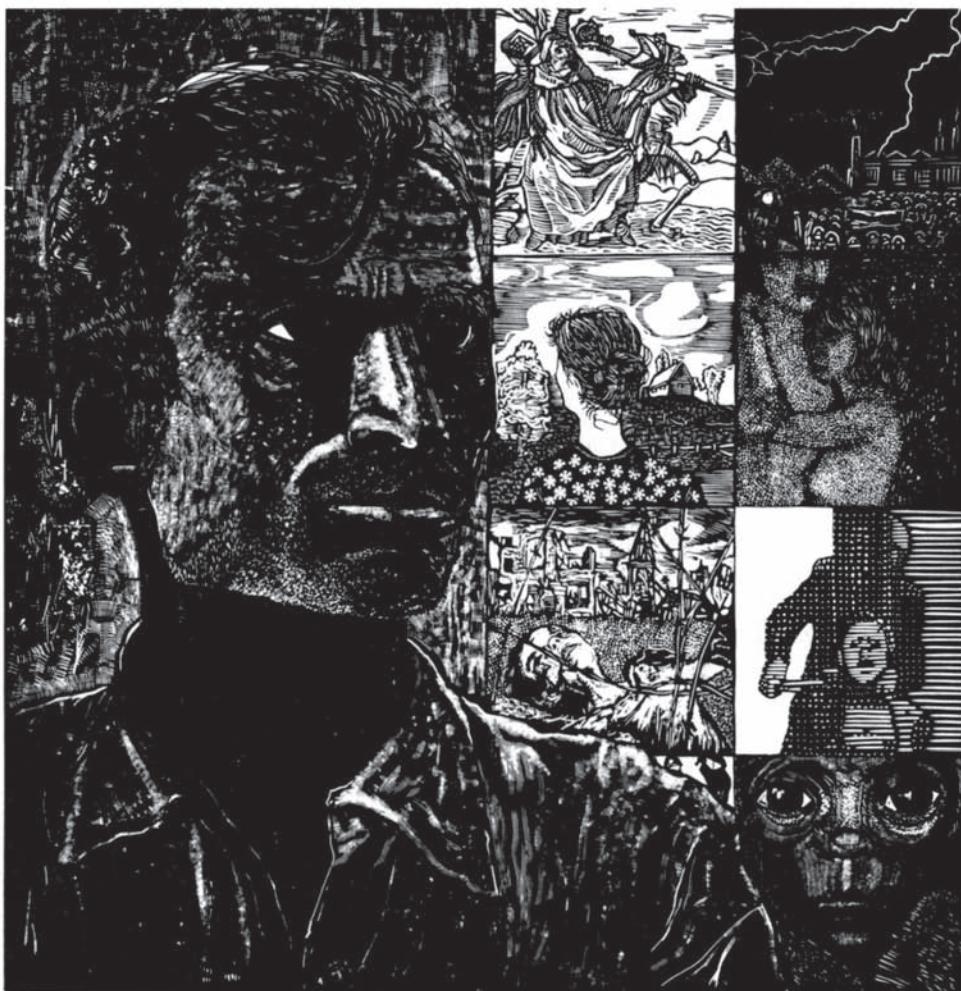
**DEFENSORIA DEL PUEBLO**

Alejandro Angulo, S. J.  
Exdirector del CINEP

# Apuntes para una Etica Cívica

Alejandro Angulo

*El autor propone para las circunstancias actuales del país construir no una ética, sino una pedagogía ética. Lo que se busca al proponerse construir una ética cívica no es nada distinto de la moralización de las relaciones sociales. Eso es una pedagogía. Y nada menos que una pedagogía de la relación social. O sea, una forma moralizadora que contemple y haga respetar siempre los dos sentidos que tiene cualquier relación.*



Marechal, Xilogravías

**L**a guerra no declarada que se libra en Colombia bajo el nombre de *la violencia* ha llevado a algunos pensadores a la búsqueda de una ética cívica. Esta búsqueda, en algunos casos, parece fundarse en la creencia injustificada que establecer una lista de valores es un paso hacia el cambio de mentalidad. Y esta creencia, a su vez, conduce a la esperanza de que las gentes, una vez leída dicha lista, se abracen a esos valores con toda su alma. Por esa razón, dedican un tiempo precioso a soñar esos valores practicados por personas imaginarias.

Una ética construida en tal forma sería deductiva e idealista. Deductiva porque arranca de valores *a priori*, o sea ideales inexistentes y, en consecuencia, inoperantes a escala social, de los cuales intentan deducir consecuencias normativas. E idealista porque cree que los seres humanos cambian de conducta más que nada por motivos racionales. Los dos supuestos

me parecen muy dudosos. Por un lado, los valores ideales son, a menudo, susceptibles de convertirse en caprichos individuales o culturales y perder su fuste ético; y, por otro lado, después de Marx y de Freud es, por lo menos, ingenuo exagerar la racionalidad de los bípedos parlantes.

Para partir de presupuestos más convincentes, creo que la construcción de la ética debe arrancar del *ethos* reinante, es decir, de las cosas como son. En este sentido propongo una ética inductiva y realista. Tal enfoque es ventajoso porque permite identificar cuáles son los valores corrientes y cómo funcionan los mecanismos destinados a promoverlos.

Si este conocimiento se demuestra correcto, se puede abrigar la esperanza de lograr algún día modificar esos mecanismos con el fin de enderezarlos a producir otros valores. La hipótesis en la cual me baso es que los valores se aprenden en la práctica, ya que valoramos aquello que nos resulta conveniente. Pero para saber si nos resulta conveniente, es decir, *bueno*, hay que ensayarlos. Así pues, la idea de valor se deduce de la práctica de un comportamiento que nos conviene, no de un principio imaginario que termina por ser un capricho mental. Kant explicó esta deducción con lujo de detalles y la llamó *razón práctica*.

En el caso que nos ocupa se podría decir, sin exagerar, que la violencia de las relaciones sociales se funda en el hecho comprobable que los valores éticos imperantes en una buena parte de la población colombiana no son ni la vida humana, ni el respeto de las personas, ni la justicia, puesto que ni el homicidio, ni el secuestro, ni la estafa en sus diversas formas acreditan ninguno de esos valores. Y es presumible que deben existir buenas razones para que demasiados colombianos, de todos los estratos sociales, se dediquen a semejantes fechorías como forma de vida.

### La violencia se explica

**L**a violencia es lucrativa, la paz, en cambio, hay que pagarla. Esta afirmación, doble por una cara y sencilla por la otra, es el principio y fundamento de la ética de la violencia.

La cual, si nos descuidamos, sustituirá el lema “libertad y orden” del escudo patrio, por un sangriento “fuerza y lucro” que simbolice lo que algunos han dado en llamar, con una ironía de pésimo gusto, *la cultura de la violencia*.

No es decente pensar la violencia como cultura, ya que la fuerza brota en forma espontánea, sin que se la cultive. Es mejor llamar las cosas con sus nombres: lo que acontece hoy en Colombia es una simple desmoralización del país.

Que la línea inicial del primer párrafo sea una doble afirmación es evidente, porque asevera una cosa de la paz y afirma otra de la guerra. Pero, al mismo tiempo, es un juicio simple si se advierte que tanto la violencia como la paz son por él vinculadas con un único principio: el enriquecimiento absoluto. Este comportamiento inmoral que los abuelos llamaban *codicia* y que el viejo catecismo Astete catalogaba como *pecado capital*, es hoy un estilo de vida en gran parte del país y del mundo.

Afirmo, en efecto, que la *guerra sucia*,<sup>1</sup> que se adelanta en Colombia hace ya casi medio siglo, encuentra en la codicia su justificación principal. No es nada nuevo: todo el mundo sabe que una minoría no despreciable de colombianos se esfuerza, hoy lo mismo que antaño, por impedir la paz para poder hacer su agosto. Los violentólogos describieron este comportamiento criminal con muchas más palabras que las aquí empleadas.<sup>2</sup>

En efecto, los estudiosos han podido comprobar que el origen de la guerrilla, aunque doble, hunde sus raíces en el suelo único de la codicia. Así, por ejemplo, cuando descubren que la violencia de los años 50 parece ser más política que económica, observan también y con acierto, que el motivo profundo de matarse no fue tanto el color político como la conversión del servicio público en botín. Lo primero sin lo segundo no explica nada.

Lo cual no quiere decir que, durante aquellos años de plomo, hubieran escaseado las muertes *por ideología*. Al contrario, casi todas aquellas masacres se realizaron al grito de vivas a los dos nefandos partidos. Pero esos gritos los proferían los autores materiales: las bandas de campesinos, bo-



1. Estanislao Zuleta, “La violencia política en Colombia”, en *Revista Foro* No. 12, Bogotá, junio 1990, p 21.

2. Alvaro Camacho, “La violencia en Colombia. Elementos para su interpretación”, en *Revista Foro* No. 6, Bogotá, junio 1988, p. 5.

materiales: las bandas de campesinos, borrachas de sangre y de alcohol, que constituyan la carne de cañón. En tanto que los autores intelectuales de aquellas carnicerías obtuvieron, perpetrándolas, un neto provecho económico, sin lugar a duda. Uno puede presumir que este móvil material es más profundo que aquel motivo político de ebriedad ideológica. Por eso, los científicos logran demostrar hoy que los jefes liberales y conservadores que incitaron a sus partidarios a la violencia física realizaron, al mismo tiempo, *la redistribución de la tierra* a favor de los vencedores de turno.

La prueba ulterior de esta interpretación es que los políticos iluminados de la época concibieron como única solución al conflicto armado, la distribución milimétrica de los puestos públicos. Ello pone en evidencia su carácter de botín en una política de piratas.

Pero la milimetría no resultó ser un remedio eficaz, ya que las razones de la violencia y los homicidios de esas épocas persisten en los años posteriores. Todo porque la redistribución de las tierras no siguió la misma pauta de las aparentes alternancias partidarias del autodenominado Frente Nacional. La posesión del suelo no se alteró, se concentró.

Por esta misma razón, la violencia de los años 70 mantiene su raigambre agraria.<sup>3</sup> Y la proliferación guerrillera que siguió al castrismo adoptó también la consigna de recuperar tierra. Así se entiende que recibiera el apoyo entusiasta de la base campesina, víctima de los latifundistas.<sup>4</sup>

Ni siquiera el autodenominado M-19 y mucho menos el narcotráfico escapan a este determinismo económico, pese a que ni los unos ni los otros sufren de creencias marxistas y a que tanto unos como otros privilegiaron la acción urbana.<sup>5</sup> Porque el éxito de la acción violenta en las ciudades ha tenido como plataforma de acción la famosa pobreza urbana, que no es otra cosa que la relación social configurada por el continuado despojo de una base popular citadina por parte de unos empresarios industriales ávidos de lucro. Si se tiene en cuenta que el origen de esas masas populares de las ciudades es el agro, se ve claro que se trata de la continuación del despojo *por otros medios*.

*La literatura reciente se ha sumergido en la descripción de la cultura del sicariato. Pero una vez más, no hay que dejarse distraer: el fondo de esa profesionalización del homicidio es haber logrado que éste se vuelva lucrativo para el asesino de cuello azul, ya que el lucro en grande es, desde el principio, el motivo dominante de los asesinos de cuello blanco. Es muy posible que el sicario individual adquiera el gusto de la sangre. Pero el homicidio sólo se profesionaliza si produce una ganancia y si la sociedad en la cual se admite como forma de relación social garantiza su impunidad. Ambas cosas son un hecho actual en Colombia.*

Si pasamos a tratar de entender el sicariato urbano de los últimos diez años, los mismos violentólogos nos recuerdan que el fenómeno de las comunas medellinenses tiene un precedente ético: los *pájaros* de los años 50.<sup>6</sup> La literatura reciente se ha sumergido en la descripción de la *cultura del sicariato*.<sup>7</sup> Pero una vez más, no hay que dejarse distraer: el fondo de esa profesionalización del homicidio es haber logrado que éste se vuelva lucrativo para el asesino de cuello azul, ya que el lucro en grande es, desde el principio, el motivo dominante de los asesinos de cuello blanco. Es muy posible que el sicario individual adquiera el gusto de la sangre. Pero el homicidio sólo se profesionaliza si produce una ganancia y si la sociedad en la cual se admite como forma de relación social garantiza su impunidad. Ambas cosas son un hecho actual en Colombia.

Todo lo que precede no intenta reducir la explicación de la violencia a una causa única, porque los humanos no funcionamos por causas únicas, bien sea que obremos como individuos, o que actuemos en manada. Pero dado que aun la ineficiencia estatal que sirve de caldo de cultivo a mucha violencia se apoya, en buena parte, sobre la corrupción generada por el soborno y el prevaricato, uno no puede menos de concluir que en la base de casi todos los males se descubre el enriquecimiento ilícito de los privados, tanto como el de los servidores públicos. Una forma tradicional de la codicia.

Sin embargo, lo que pretendo es tan sólo demostrar que una reflexión ética tiene que comenzar por descubrir los valores del grupo al que se refiere y no por suponerlos. Y el chiste del discurso sobre los valores comienza por su jerarquización. Por ejemplo, lo ya dicho equivale a colocar la codicia como primer valor, seguido del poder que abre las puertas al anterior, y en tercer lugar,

3. Alvaro Valencia, *Testimonio de una época*, Planeta, Santafé de Bogotá, 1992, pp. 491 ss.

4. Alfredo Molano, "Violencia y colonización", en *Revista Foro* No. 6, Bogotá, junio 1988, p. 26.

5. Estanislao Zuleta, *Op. cit.*, p. 16.

6. Alvaro Camacho, *Op. cit.*, p. 8.

7. Silvia Duzán, "Vive la vida... aunque mañana te mueras", en *Revista Foro* No. 12, Bogotá, junio 1990, p. 89.

el prevaricato que interconecta a los dos primeros.

Una vez que este triángulo se halla bien instalado en el comportamiento social se valoriza, por pura secuencia lógica, un cuarto comportamiento: la perversidad, o sea, la capacidad de perpetrar el delito perfecto que es aquel que no puede ser descubierto. Entre todos ellos configuran *la irreparable corrupción* del sistema.

### La ética se aprende

**C**on gran lucidez afirmó Hayek: "los seres humanos no nacen juiciosos y buenos, sino que tienen que aprender a serlo".<sup>8</sup> Por consiguiente, mi propuesta para las circunstancias actuales del país es construir no una ética, sino una *pedagogía ética*. Lo que se busca al proponerse construir una ética cívica no es nada distinto de la moralización de las relaciones sociales. Eso es una pedagogía. Y nada menos que una pedagogía de la relación social. O sea, una forma moralizadora que contemple y haga respetar siempre los dos sentidos que tiene cualquier relación.

Por tanto, cualquier vía que descuide alguno de los dos sentidos de la relación es una vía cerrada: no conduce a ninguna parte. Los principios *excogitados* por un grupo de intelectuales, en forma unilateral, no tienen ninguna probabilidad de fecundar la acción social, mientras no exista la posibilidad de ponerlos en práctica.

Lo que yo entiendo por *construir una pedagogía ética* es el diseño de formas operativas que conduzcan a una práctica social determinada por el bien general de la sociedad. Y la clave para entender el cambio ético se encuentra, como quedó dicho, en el concepto de relación y de bien común.



Mauricio Suárez, Collage

8. Friedrich Hayek, *The Fatal Conceit. On the Errors of Socialism*, Routledge, New York, 1989, p. 21, citado por Alejandro Angulo, *Ética, solidaridad, ecología, De la posibilidad a la probabilidad del desarrollo*, Cinep, Santa Fe de Bogotá, 1994, p. 81.

Este camino, a mi manera de ver, es la respuesta adecuada a la pregunta pertinente sobre cómo cambiar la base de las relaciones sociales de la fuerza a la razón. La ética tiene una respuesta tautológica muy probada: empuñar las leyes en vez de las armas. La ley es la alternativa racional a la fuerza. En otras palabras, la ley en las democracias es el resultado de un acuerdo. Esto quiere decir que *el pueblo es soberano*. Y gracias a que la ley es el producto de una negociación, de un *pacto*, su eficacia reside en la creación del vínculo consciente, o sea, de la elección libre. El sustrato del consenso es lograr sustituir la coacción física por la responsabilidad moral.

Pero esta respuesta, sin una pedagogía concreta, no cambia en nada la situación colombiana, en la cual se falsean las leyes y se fabrican las armas, como sucedió en el caso de los fusiles Galil y de lo que siguió. Aprender a ser juicioso y bueno requiere de una técnica pedagógica en la que se tiene que comprometer toda la sociedad.

Desde luego, el valor pedagógico de la ley y la responsabilidad pedagógica del Estado son los elementos principales en este compromiso de toda la sociedad. Pero es aquí donde el anterior diagnóstico de la situación colombiana nos hace palpar más de un punto neurálgico. Agrupemos esos tumores en tres tipos.

### Funciones del Estado

**E**l primer deber de un Estado es garantizar la vida de los ciudadanos. Con este objetivo se concede a los Estados el monopolio de

la fuerza. Es obvio que el Estado colombiano perdió ese monopolio desde hace, al menos, 50 años. Pero eso no es todo. El símbolo del monopolio de la fuerza, que es el prestigio de las Fuerzas Armadas, está de capa caída en el país, porque aquellos de sus miembros que han sucumbido a la codicia significan un peligro de muerte para la ciudadanía de algunas regiones afectadas.

Cualquier pedagogía ética para la Colombia actual tiene que comenzar por aquí: establecer un Estado capaz de garantizar la vida de sus súbditos, mediante la constitución de unas Fuerzas Armadas respetables por su honestidad y por el respeto de los derechos ciudadanos. De lo contrario, esta fuerza armada se convierte en peligro para la vida de la población.

El análisis de los violentólogos ha puesto de relieve que una gran parte de la población colombiana tiene pavor a sus Fuerzas Armadas.<sup>9</sup> Y la teorización militar no se queda corta cuando cataloga los movimientos populares en pro de una mayor participación democrática como *el enemigo interno*. Teoría política que sigue a una práctica inmoral de *orden público*. Una tal teoría, mientras dure vigente, invalida cualquier esfuerzo en pro de los derechos humanos. Prueba de ello es que una de las discusiones que inaugura el presidente Samper y el ministro Serpa versa sobre la adopción, por las *partes en conflicto*, del Protocolo II de Ginebra para la *humanización* de la guerra interna que adelanta el país.

Aunque esta humanización de la guerra sucia se intenta en el caso de la guerrilla, bien podía extenderse a todos los métodos de represión de la protesta desarmada y del sindicalismo.

La aceptación de la tortura como técnica investigativa en algunos cuarteles es lo que lleva a pensar, que tanto las estrategias de negociación de la paz, basadas en el presunto diálogo, como las iniciativas que persiguen reivindicar los derechos humanos, carecen de una base adecuada y, por lo mismo, no poseen ningún valor pedagógico. Antes por el contrario, constituyen un gran escándalo tanto para sus víctimas, como para los espectadores que somos todos los residentes en el país, porque han dado origen al *negocio de la paz*.

Se puede adivinar que por este camino el Estado colombiano anda muy lejos de recuperar su monopolio de la fuerza, dado que esas conversaciones, con toda la parafernalia que las acompaña, no producen nada distinto de babas y unos pocos puestos públicos. Hay que ser tonto para dejarse reinsertar en donde lo puedan fusilar a uno por la espalda, o donde lo puedan mantener a ración de hambre, pero hinchado de promesas. El tiempo y el dinero dedicados a la reinserción estarían mejor empleados en bienes y servicios para los sectores pobres del país, que no coinciden –por cierto– con ninguna organización guerrillera.

La única forma de impedir que los ciudadanos de un país se tomen la justicia en sus propias manos es que el Estado administre una justicia imparcial, que lo acredite como mediador entre los múltiples grupos que constituyen la Nación. He aquí otro capítulo en el que el Estado colombiano adolece de graves carencias.

Sería muy prolíjo y en extremo repetitivo citar aquí todos los estudios sobre la parcialidad del Estado colombiano. Baste con mirar la desigualdad económica que salta a los ojos en ciudades y campos, o con repasar la historia de la colonización agraria,<sup>10</sup> para sospechar que los gobiernos realizan una gestión macroeconómica, al igual que una dirección del orden público, orientadas con mano firme hacia el refuerzo del poder de minorías privilegiadas. Es imposible enriquecerse tanto, sin apoyo ni protección estatal.

Cierto que estas mismas minorías privilegiadas, si no fuera necio esperarlo, deberían ser los únicos interlocutores en los diálogos de paz. Ellas son los verdaderos autores intelectuales de la violencia. Es apenas obvio concluir que sin un mínimo de imparcialidad el Estado colombiano nunca podrá pretender, ni menos lograr, el desarme de sus ciudadanos irrespetados.

También se atribuye al Estado la capacidad de tomar todas las iniciativas requeridas para coordinar el bien público, o sea, suplir las deficiencias de la iniciativa privada frente a las necesidades de toda la población.

9. Alvaro Camacho, *Op. cit.*, p. 8.

10. Alfredo Molano, *Op. cit.*

ción. Esta función de suplencia es, con toda certeza, la más difícil y, por lo mismo, la que constituye la manzana de la discordia de la organización política. Los modelos de intervención estatal son los que definen el tipo de gobierno que cada pueblo se quiere dar. Sobre ellos versa la casi totalidad de la controversia política.

Acerca de las dos primeras funciones estatales, defensa de la vida y mediación justa, no hay discusión posible desde ningún punto de vista. El hecho de que el Estado colombiano sea encontrado deficiente en ambas es una comprobación aterradora. Es evidente que un Estado que falla en las dos primeras funciones no tiene ninguna posibilidad de satisfacer la tercera responsabilidad de suplencia o intervención en la economía. Por consiguiente, una ética cívica construida sobre estos débiles presupuestos reales no puede menos de ser tuerta, manca y coja.

La primera condición de su estructuración correcta es, lo que Luis Alberto Restrepo<sup>11</sup> denomina la refundación del Estado en Colombia, o en palabras de Hobbes, la reformulación del pacto social.

#### Naturaleza de la ley

Max Ernest, Collage

Para que resulte eficiente, la ley tiene que ser aceptada por todos los ciudadanos. Esta aceptación general, a su vez, depende, como es obvio, de que *todos* sean beneficiarios, en una forma o en otra, de sus disposiciones. Mientras la ley no tenga este carácter de justicia universal, no producirá más que conflictos mayores que los que intenta solucionar, ya que se convierte en un instru-



mento de opresión de unos grupos por otros.

La construcción de la ética tiene que examinar con cuidado el mecanismo legislativo y revisar si existen los controles necesarios para lograr que sus productos sean universales y justos.

Basta una mirada al Congreso colombiano para concluir que allí hay mucho por

hacer y que el mecanismo necesita ser ajustado en las partes que tocan al proceso electoral, ya que éste debe permitir dos tipos de controles: la representatividad de los congresistas y la punibilidad de su ineficiencia, de su ineptitud y de su perversidad.

Para lograr ambos objetivos hay que revisar la ley electoral y las disposiciones sobre inmunidad parlamentaria, con el fin de diseñar un articulado que tenga en cuenta estos dos factores de elemental manejo organizativo. No se puede esperar que el Congreso se reforme a sí mismo.

Lograr que la sociedad genere iniciativas para controlar su Congreso es una primera tarea ineludible, sin la cual Godot llegará antes que la paz. Sería ingenuo soñar con que todos los congresistas van a ser responsables por naturaleza o por investidura. Es necesario diseñar los mecanismos que permitan a toda la ciudadanía controlar a sus legisladores, así sea sólo en los momentos de las elecciones. Pero no hay que excluir tampoco la adición de controles automáticos empotrados en el sistema de justicia, que permitan llamar a cuentas, sin demora, a los congresistas prevaricadores.

11. Luis Alberto Restrepo, "Ética para una sociedad en conflicto. ¿Ética civil o pacto social?", Proyecto por la Paz, Santafé de Bogotá, 1994, mimeo.

### ***La administración de justicia***

**L**as reflexiones éticas sobre el Estado y sobre la ley nos abocan a la consideración acerca del sistema de justicia. Y las fallas en éste son tan evidentes como lo pone de manifiesto el hecho de la violencia, que no es otra cosa que la decisión de cada uno de los ciudadanos de hacerse justicia por sí y ante sí. Regresamos, por este sendero, a nuestro punto de partida, después del somero examen de los principios políticos elementales. La violencia nace cuando los ciudadanos, por sus buenos motivos, escogen administrarse la justicia por mano propia.

En este tópico de la justicia hay un aspecto muy delicado, como es la corrupción del ejército y de la policía. Si me referí antes a la importancia simbólica de las Fuerzas Armadas era porque quería subrayar el peso de la acción simbólica en la construcción de la sociedad y, por ende, de su ética. Aquí quiero evaluar más bien el aspecto instrumental de esa institución que denominamos la *fuerza armada* en su relación con la justicia.

Los dos aspectos de esta relación son evidentes: la garantía del juez es gozar del respaldo de la fuerza; pero a su vez, la garantía de la fuerza es hallarse sometida al control del juez. Los intríngulis de esta relación se ponen de manifiesto en todo el debate actual sobre la justicia militar y la justicia civil y sobre su mutua relación. Porque la sola extensión de la justicia militar a los civiles, lo mismo que la inmunidad militar frente a la justicia civil, coloca a la Fuerza Armada en una situación de privilegio que anula, de un plumazo, todo cuanto hemos venido postulando para lograr sustituir la razón a las armas. Sobre todo, cuando el ejército ha sido dedicado a funciones de policía.

Por ese motivo afirmé más arriba que la reivindicación de los derechos humanos tiene poco futuro en un país en el que el estatuto de la oposición es *ser desaparecida*. No importa que la eliminación de la Unión Patriótica se pueda atribuir al narcotráfico, ni que la eliminación de dirigentes sindicales y campesinos sea efectuada por paramilitares. Todos sabemos que ni

los primeros, ni mucho menos los segundos podrían ejecutar tan aguda eliminación de adversarios, si la fuerza armada llenara de manera adecuada su función.

Es innegable que la institución armada tiene que poseer un código de autorregulación interna. Pero de ahí a sacar, de hecho, al ejército de la jurisdicción de los jueces de la República, mientras, por el otro lado se le confían, también de hecho, tareas policivas, hay un paso más largo que la pierna.

La ética tiene otro desafío a su creatividad en este campo, sobre todo, cuando la evidencia acumula montañas de podredumbre sobre el prestigio requerido para que una institución armada pueda servir, con eficacia, al bien de la sociedad en su conjunto.

### ***La pedagogía es la técnica del estímulo-sanción***

**D**ado que la base ética existente es muy inadecuada, he propuesto la adopción de una pedagogía que permita actuar sobre los mecanismos de producción de los valores fatales, o si se prefiere de los antivalores: codicia, abuso de poder, prevaricato. Y estos mecanismos son las instituciones, la primera de las cuales es el sistema legislativo, la segunda, el judicial y la tercera, el ejecutivo. Presumo que si la ética conquista la ley e impregna la toga, tendremos también un ejecutivo ético. Dios lo quiera y el pueblo lo pretenda.

Como se desprende de todo lo anterior, proponer una pedagogía ética se ha reducido, en la práctica, a sugerir una serie de controles mutuos que aseguren la moralidad de los distintos mecanismos y engranajes de la política. Este es el aspecto realístico de la ética que me parece se omite con frecuencia en las discusiones. Y existen buenas razones para tal omisión. La primera es que hablar en general requiere menos esfuerzo. Los intelectuales, por su entrenamiento, segregan, sin ningún dolor, conceptos abstractos. La segunda razón es que los análisis genéricos exigen un menor compromiso con las propias palabras, porque

*La reivindicación de los derechos humanos tiene poco futuro en un país en el que el estatuto de la oposición es ser desaparecida. No importa que la eliminación de la Unión Patriótica se pueda atribuir al narcotráfico, ni que la eliminación de dirigentes sindicales y campesinos sea efectuada por paramilitares. Todos sabemos que ni los primeros, ni mucho menos los segundos podrían ejecutar tan aguda eliminación de adversarios, si la fuerza armada llenara de manera adecuada su función.*

no despiertan oposición. Al contrario, todos los análisis concretos pisan callos, porque las realizaciones humanas son todas imperfectas.

Ambas razones están detrás de lo que en el lenguaje estudiantil se llama una pedagogía *magistral*, malentendiendo por este adjetivo el proceso de formular o repetir palabras ante un auditorio en el mejor de los casos atento y en el peor dormido, pero en todo caso pasivo.

En contraposición a dicha forma de *acción*, típica de la plaga de los *asesores* que infesta todo el *managing contemporáneo*, lo que aquí se sugiere es una pedagogía de estímulos y sanciones sociales. Estoy, pues, proponiendo tocar la médula de la democracia.

Y a pesar de que subrayé la importancia preponderante que en esta pedagogía juega el Estado, es evidente que la iniciativa privada no es menos importante. Puesto que la política, por su misma naturaleza, tiende a profesionalizarse y los partidos a *cretinizarse*, ambos procesos de deterioro excluyen en forma a veces inconsciente, pero no por ello menos eficaz, la participación ciudadana. Y si la población civil se deja excluir, por su propia indolencia o por la fuerza de la gestión política, el proceso desmoralizador de la *res pública* se induce de manera ineluctable y con un ritmo uniformemente acelerado.

### La base de la ética es la sociedad misma

Esta propuesta nos coloca en el problema del origen del Estado, puesto que se trata de la refundación del Estado. Más aun, la necesidad de refundación estatal tampoco es un problema típico de Colombia. En toda la América del Sur y en muchas otras regiones del globo, se advierte el *desencanto* con el Estado, ya que perdió su naturaleza de síntesis de la sociedad civil, como lo creyera Hegel. Y las soluciones no se presagian por el lado de encontrar su nuevo *encantamiento*, sino en ampliar sus relaciones con otros actores políticos y sociales. Los teóricos de la política preven como medios para esa refacción “los procesos

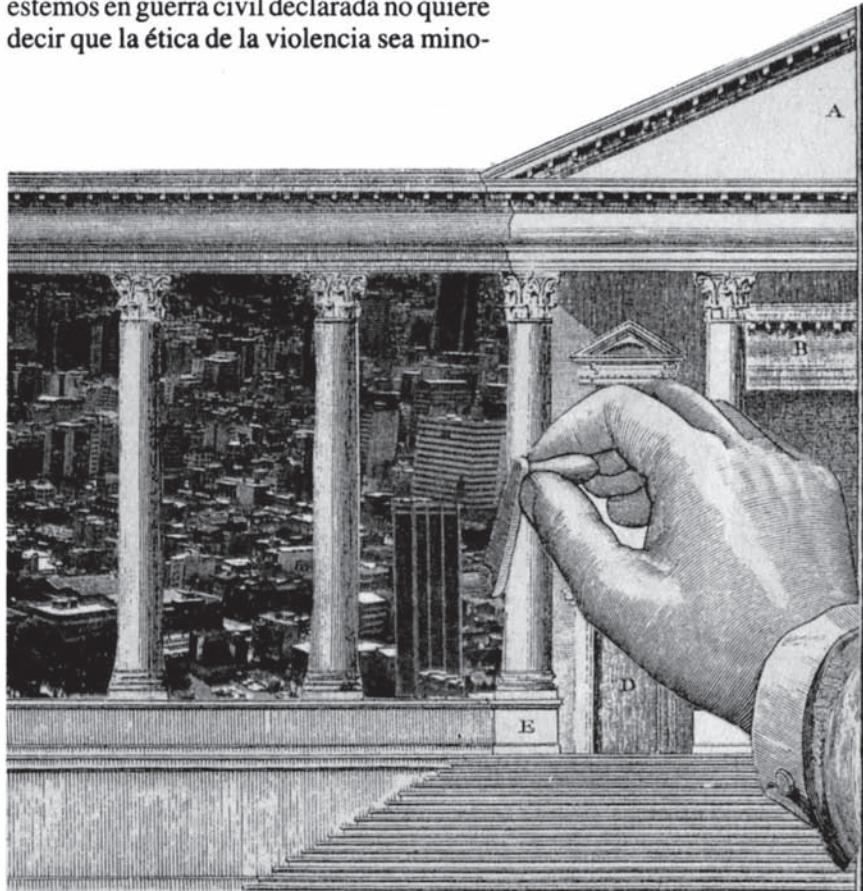
interactivos entre el Estado y los agentes sociales”.<sup>12</sup>

Por fortuna, podemos contar con un principio: la reforma de la Constitución en 1991. Como lo entendieron los dirigentes políticos de turno, una nueva Constitución es una refundación simbólica de la nación. Pero como sucede en todos los casos en que sólo se manipula el símbolo sin modificar, al mismo tiempo, la realidad simbolizada, toda la función expiatoria de *matar* la Constitución de 1886, puede evapórase sobre la piedra sacrificial por efecto de lo que se llama un cambio cosmético.

No sabría decir si por fortuna o por desgracia, hay todavía en Colombia un contingente de población que cree en la legalidad. Podríamos, de manera muy aproximativa, decir que esa población fue la que votó para que se hiciera una reforma constitucional. Parece ser, también, que, a pesar de su escaso número, basta para evitar la declaración de la guerra civil.

Pero, desde otro punto de vista, el que no estemos en guerra civil declarada no quiere decir que la ética de la violencia sea mino-

12. Norbert Lechner, “Apuntes sobre las transformaciones del Estado”, en *Revista Foro* No. 21, Santa Fe de Bogotá, septiembre 1993, p. 9.



Mauricio Suárez, Collage

ritaria en el país, dado que mucha de la legalidad vigente en Colombia por fuerza de los hechos y como rezago de una tradición immoral, es violencia desarmada y cristalizada. La prueba de esta verdad se puede presumir en que en el discurso eruditó, lo mismo que en el populachero, se sigue discutiendo hoy acerca de la *deslegitimación* del Estado, no por un prurito intelectual, sino porque en las votaciones políticas más recientes el vencedor indiscutible sigue siendo la abstención. *La pregunta del millón* es, entonces, si la Constitución de 1991 legitima al Estado colombiano.

Y aunque es verdad que la explicación de la abstención no es sólo la desilusión frente al cretinismo de nuestros políticos, sino que hoy en día, es también un producto del individualismo desbocado de la sociedad materialista, el resultado concreto es el mismo. Y por consiguiente, la pregunta es pertinente.

Parecería ser que la respuesta es sí. Por desgracia, esta es una respuesta de principio. Y es apenas una respuesta tentativa, puesto que nadie podría afirmar todavía, ni en forma taxativa, que las reformas constitucionales han sido suficientes para cambiar los hábitos generadores de violencia en todas las ramas del Estado.

Vengamos, pues, a los hechos: los primeros resultados, recogidos a partir del comportamiento del primer gobierno que siguió a la reforma de la Constitución y por obra del cual se adelantó el proceso de la reforma, no son muy alentadores.

El presidente Gaviria demostró que, con Constitución o sin ella, el estado de sitio, rebautizado, seguía sirviendo de llave maestra del gobierno. El mismo régimen dio pruebas fehacientes de que los privilegios consagrados se podían fortalecer y de que, además, se podían crear otros nuevos para el uso de los mismísimos dirigentes y sin miramiento alguno por el bien de la Nación. Y en fin, la gestión económica, tan alabada en ciertos ambientes y por determinados sectores, siguió acreditando la deletérea máxima de que "la economía va bien, pero el país va mal".

En efecto, el crecimiento de la población desocupada y el consiguiente incremento de la pobreza no se explican sólo por

la dinámica demográfica, sino también y, tal vez mucho mejor, por el tipo de política inducida y patrocinado por un ejecutivo parcializado.<sup>13</sup> La ética debe mirar, en este caso, al mecanismo de la participación. Este es uno de los grandes interrogantes de la teoría democrática contemporánea.

La consecuencia práctica de las observaciones y deducciones precedentes es que nos topamos con una ética de la violencia que se puede dar el lujo de esconder algunas armas bajo la capa de una legalidad injusta. Con lo cual, la respuesta a la pregunta del millón toma un sesgo negativo, ya que hay algunas evidencias de que, pese a la reforma constitucional, nos quedamos con el pecado pero sin el género. El chivo expiatorio, la Constitución de Núñez, fue ritualmente sacrificado. El Moisés de Pereira rompió las tablas de la ley. Pero el pueblo sigue de rodillas ante el becerro de oro. Y ya sabemos cómo hay que producir este desenlace: no basta con enjuiciar a Aarón, y ni siquiera al propio Moisés, hay que fundir el becerro.

¿Qué camino puede emprender nuestra pedagogía ética, distinto del chapulinesco "síganme los buenos", tan popular entre los innumerables escuadrones de voluntarios o de *espontáneos* poco avisados? Hay quien afirma que es necesario recuperar la Constitución de Núñez. Yo pienso que basta con recuperar la de Cepeda. Como pienso que hubiera bastado con poner en ejecución la de Núñez si nuestros dirigentes lo hubieran permitido, porque la inmoralidad no estaba en la Constitución. Creo, pues, que podríamos intentar la ruta de la recuperación de esa misma nueva Constitución, de la letra hacia la práctica.

Como hemos visto, la práctica social depende de los estímulos y de las sanciones. Y aun estas últimas no serían sino nuevas formas de estimular a báspidos parlantes que se cansan, muy rápido, de asumir su responsabilidad todos los días. Una ética realista no se puede dispensar de mirar la realidad con este doble prisma. Pero tanto los estímulos como las sanciones no pueden insertarse en una sociedad sino mediante la legislación adecuada.



Max Ernest, Collage

13. Juan Manuel López, *Antimemorias del revolcón*, Planeta, Santafé de Bogotá, 1994.

La creatividad legal y jurídica es el camino real para la paz en una sociedad que quiera ser democrática. Ella supone que la tarea de crear leyes no se abandona sólo a un puñado de personas, por responsables y diligentes que ellas sean. La iniciativa ciudadana tiene que señalar la dirección en que desea avanzar. Después entrará la técnica jurídica a perfeccionar los instrumentos. De aquí la trascendencia de conocer las técnicas para influir y controlar al Congreso de la República.

Se pudiera, en consecuencia, cerrar este razonamiento sugiriendo que los esfuerzos, los recursos y el tiempo dedicado a iniciativas dudosas por su espontánea pobreza conceptual y por su improvisada falta de concreción, se canalizarán a la creación y apoyo de talleres cívicos orientados a la experimentación de estímulos y sanaciones.

Dichos talleres conformados sólo por grupos de interesados, o sea de *pacientes* de la injusticia legal, podrían estudiar las posibilidades del texto constitucional, no en general, sino sobre los casos concretos que tienen por resolver o, como suelen decir, sobre *las necesidades sentidas*. Las *concientizaciones* en abstracto, para formular *derechos humanos*, sólo se deberían permitir en el ambiente académico y aún allí recluidas en las *torres de marfil*, para evitar la contaminación del ambiente cívico.

Ejemplos de dichos talleres cívicos encontramos desde la más remota antigüedad. Son pluriformes. Los distintos modelos de organización democrática han sido diseñados, nunca importados, por las respectivas sociedades y con los medios a su alcance. Y esos talleres han sido, por regla general, el vivero de nuevos dirigentes. Sólo se engen-



Max Ernest, Collage

dran dirigentes en la acción. Y sólo la acción une a las personas. La hipótesis de los talleres es que una acción cívica decidida es la mejor escuela de política y genera una reacción cívica igualmente decidida. Este parece ser el único antídoto contra el individualismo *posmoderno* que nutre la indolencia.

Las agencias socializadoras, sean ellas de matriz política o de tipo cultural, entre las que incluyo las religiosas, son las palestras adecuadas para la constitución de semejantes talleres. Si en Colombia, como en otras latitudes, esta tarea ha tenido que ser suplida por grupos espontáneos, o peor aún, por lo que se ha dado en llamar *agencias no gubernamentales*, ésta es una evidencia de que ni las iglesias, ni las escuelas, ni los partidos políticos están cumpliendo con su tarea. Esto no es un rechazo de los grupos espontáneos, sino un profundo temor frente al *espontaneísmo*, que suele ser el alicante de la manipulación.

Si el catolicismo olvida que se forjó como iglesia universal gracias a su crítica al imperio romano, está perdido. Si la escuela occidental olvida que se consolidó resistiendo a la invasión del claustro por los soberanos, está anulada. Si los partidos políticos no socializan a sus afiliados para estudiar las necesidades del país y los instrumentos disponibles para satisfacerlas, ¿en qué están?

Y puesto que el Estado colombiano tampoco está a la altura de su responsabilidad, por las razones enunciadas y por causa de la misma despolitización de las agencias socializadoras, no es de extrañar que la democracia colombiana tenga cada día menos pueblo y requiera cada hora más soldados. ●

**Sergio Boisier**  
Director de Políticas y Planificación Regional del ILPES

# Regiones Pivotales y Regiones Virtuales Posmodernismo Territorial y Globalización\*

Sergio Boisier

Con un examen comparativo a las normas constitucionales recientes de Chile, Perú y Colombia, el autor sostiene la necesidad de introducir un alto grado de *flexibilidad* en la generación de estructuras regionales; tanto en los países como en términos supranacionales, en un momento de cambios en el entorno regional, dado por la globalización de las economías y los requerimientos de democratización.

*“Baja la cerviz, fiero sicambro;  
quema lo que has adorado y adora  
lo que has quemado”.*

Palabras del Obispo de Reims a Clodoveo,  
Rey de los Francos, al momento de su  
bautizo en la fe católica.

## Introducción

**H**ay una cierta *constancia repetitiva* (*fractalidad* dirán los especialistas en la teoría del caos) en la organización del territorio a escala global. Para la Organización de las Naciones Unidas, ONU, el mundo está dividido en *regiones* (de hecho, las cinco Comisiones Económicas Regionales –la Comisión Económica para América Latina y el Caribe entre ellas– reflejan una primera gran fragmentación del globo terráqueo en *regiones*). A su vez, cada una de estas regiones está configurada por un conjunto de países, especie de *subregiones*,

y si se hace un ejercicio de *focalización*, se descubre que también cada uno de estos países se fragmenta, a su turno, en *regiones* o en divisiones político-administrativas. Esto contribuye a una confusión en el uso del término *región*. Término que, según su origen etimológico, no hace sino denotar un territorio *propio de lo real* o de la realeza, es decir, un territorio que conlleva la idea de *poder político*. Desde tal punto de vista, el concepto de *región* es más propio de una escala geográfica *subnacional*, que de otras mayores.

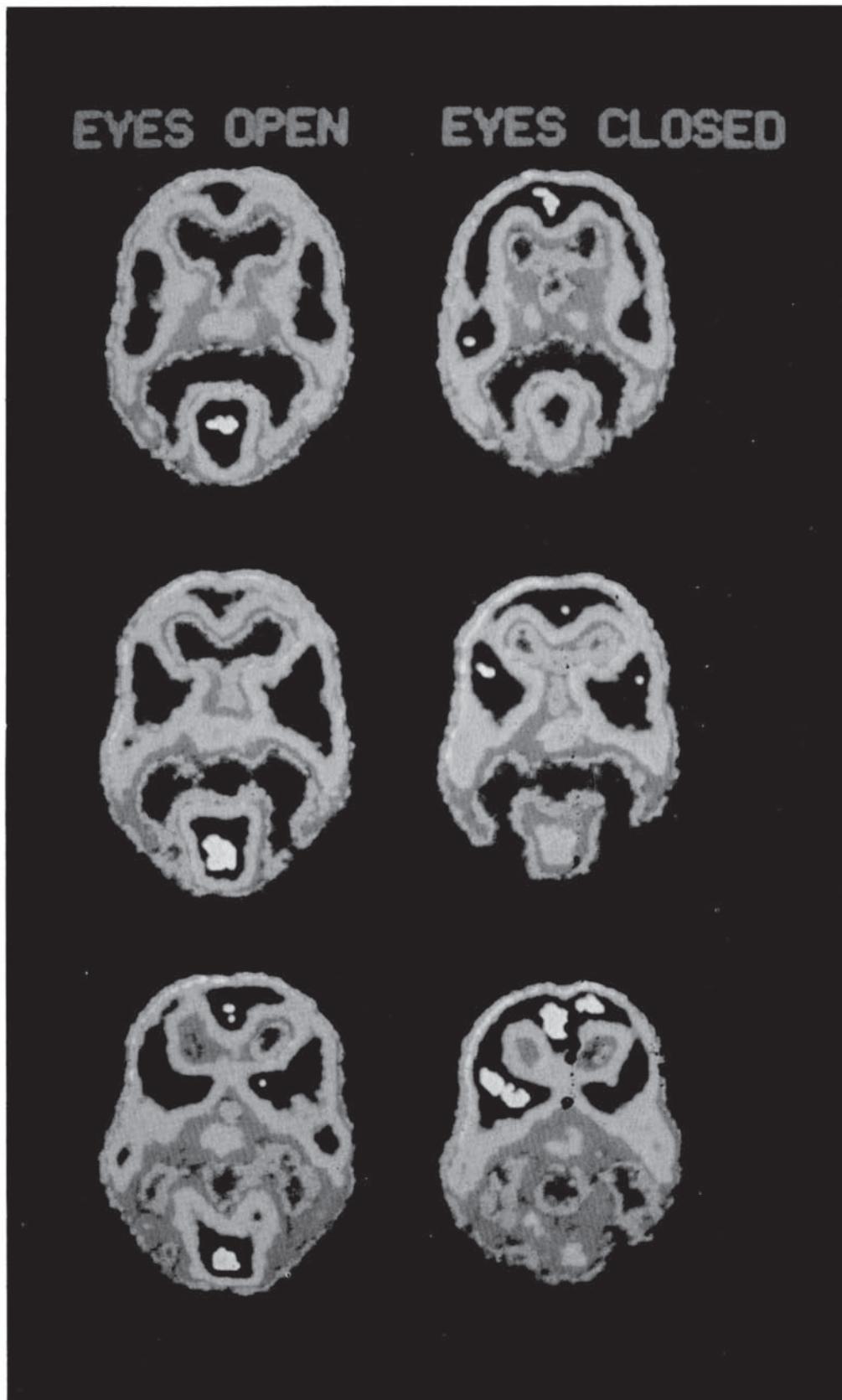
Hay áreas en el mundo (por ejemplo, ciertos países europeos) en donde la existencia de una *regionalidad histórica*

precedió y generó una *institucionalidad regional* (las comunidades históricas en España y su papel en el establecimiento de la Constitución Autonómica). Allí, las nuevas regiones, que no hacen sino recoger, formalizar, modernizar e institucionalizar las percepciones colectivas de pertenencia e identidad a ciertos territorios y prácticas sociales, encuentran un camino relativamente sencillo para su

\* Este artículo recoge las ideas expresadas por el autor en un seminario internacional en Cartagena de Indias en noviembre de 1993. Las opiniones son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las del ILPES. (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social).

consolidación política, social y económica; en cierto sentido, estas regiones “nacen siendo sujetos”. Por ésta y otras razones, dichas regiones demuestran una alta funcionalidad a la globalización en curso. En tales áreas mundiales hay una verdadera paradoja de la Modernidad: ésta no logró *desterritorializar por completo a la sociedad*, no se completó el paso de una forma de regulación basada en *una lógica horizontal (la de los territorios)* a *una lógica vertical (la de los sectores)*, como diría Pierre Muller (1990). La paradoja reside en que hoy se observa precisamente una *vuelta a la territorialidad*, de manera que las sociedades con una *Modernidad incompleta* estarían—desde este punto de vista—mejor equipadas para la competencia internacional. Naturalmente, no se trata de una vuelta a una territorialidad antigua, autárquica, sino a una territorialidad altamente interactiva, como parte de redes.

En otras latitudes, específicamente en América Latina, la situación ha sido inversa, puesto que en general, la *institucionalidad ha precedido y generado la regionalidad*. Esto significa que han habido actos políticos deliberados para crear (establecer) regiones sin que preexistan elementos históricos, sociológicos, antropológicos o de otro orden que avalen dichos actos, más basados en una racionalidad instrumental que en el reconocimiento de pertenencias e identidades. Se puede decir que tales regiones han “nacido como objetos sin transformarse todavía en sujetos”.



En la enorme mayoría de los casos, estas construcciones regionales consisten en la agregación de varias de las unidades preexistentes de la división político-administrativa del país, conjugando una variedad de criterios para ello (Stohr, 1969; Boisier, 1976). Este ejercicio ya tiene en América Latina, cuando menos medio siglo, si el recuento comienza con las primeras regiones identificadas como cuencas fluviales, al amparo de la influencia del modelo institucional de la Tennessee Valley Authority, TVA.

Es a partir de mediados de los años 60 en que la *regionalización*, como un verdadero *proyecto nacional*, se establece como una práctica continua, no por ello exitosa. La racionalidad de ello se asocia con la teoría de la modernización social, tan en boga por aquellos años. Como lo indica Gino Germani (1964), la teoría de la modernización social –en tanto teoría del paso del subdesarrollo al desarrollo– colocaba especial énfasis en la idea de la *falta de integración interna* de los países como un escollo para repetir el sendero de progreso de las economías ya industrializadas. Las deficiencias de integración interna hacían referencia a la carencia o déficit de la infraestructura de transportes y comunicaciones, a la inexistencia de mercados nacionales (y prevalencia de segmentados mercados regionales) y a la falta de un marco político e institucional único y aceptado en todo el territorio. La recomendación de este diagnóstico era obvia: integración física, integración económica e integración socio-política. Para facilitar esta tarea se presumía conveniente reemplazar la vieja división político-administrativa (que reflejaba una organización del territorio propia del pasado colonial) por una nueva partición territorial: las regiones. Tales regiones cubrirían todo el territorio nacional configurando un verdadero *sistema regional*.<sup>1</sup>

Un balance de los esfuerzos regionalizadores, hecho a comienzos de los 90, resultaba más bien desolador.

Si el criterio de evaluación era el *rango constitucional* de las regiones, éste sólo se había alcanzado en Chile (a partir de la Constitución de 1980 y su modificación de 1991 y, especialmente, a partir de la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional de 1993) y en Perú (a partir de la Constitución de 1979 y de la Ley de Regionalización de 1987). Formas jurídicamente menos elaboradas de regionalización existen en Colombia desde mediados de la década de los 80 y en Venezuela, con larga historia de cílicos intentos de regionalización desde 1968.

El carácter de *comodín* que fue asumiendo la palabra *región* –a la luz de los comentarios iniciales– hacía de la *regionalización* una expresión corriente en el lenguaje diario, tanto político como técnico, y el término *región* se acomodó para servir distintas realidades territoriales.

Al momento de escribir estas líneas, se percibe en América Latina una suerte de tendencia *contraregionalizadora*.<sup>2</sup>

Para citar los ejemplos más relevantes: en Venezuela está en marcha una operación de desmantelamiento de las Corporaciones de Desarrollo Regional y el Estado nacional está acentuando la dimensión *estadal* de la descentralización, en desmedro de la dimensión regional; en Colombia está planteada una importante discusión de orden nacional acerca de la naturaleza misma de las actuales regiones y de sus posibles transformaciones a la luz de la normatividad constitucional en tanto que el gobierno nacional apuesta, aparentemente, a la *departamentalización* y a la *municipalización*; en el Perú, el gobierno ha desmantelado en la práctica toda la arquitectura institucional regional establecida por la administración de Alan García,<sup>3</sup> si bien el Proyecto de Constitución votado el 31 de octubre de 1993 (Capítulo XIV) otorga “una segunda oportunidad a la descentralización” al asimilar la *región* al *departamento*;

en Bolivia, el nuevo gobierno de Sánchez de Losada también busca la práctica disolución de las Corporaciones de Desarrollo Regional y, al igual que en otros países, apela a la *departamentalización* y a la *descentralización municipal*. En Chile el caso que podría considerarse como el más consolidado en materia de regionalización, la apertura democrática y el juego electoral están sacando a luz los varios *clivajes* regionales, tensiones y fuerzas centrífugas. La idea de una regionalización plena (de carácter político) nunca prendió –por razones obvias– en los países federales más tradicionales, con la sola excepción de Argentina en los años 60 y 70.

Tal parece que la *realidad preexistente es más fuerte que los intentos de transformar o reconstruir racionalmente y en forma exógena y dirigista la propia realidad*. En verdad, actos iniciales de voluntarismo político para ordenar el territorio, requieren de larguísimos períodos para transformarse en realidades sociales y culturales y aún teniendo presente la velocidad exponencial del transcurso del tiempo social, no parece posible *esperar* por la consolidación de regiones creadas como artificios.<sup>4</sup>

Tal vez ha llegado el tiempo de reconocer que los intentos *dirigistas* y del *centro-abajo* para configurar re-

1. Hay pocos documentos de gobierno en América Latina, que reflejen mejor este tipo de propuesta que el publicado por la entonces Oficina de Planificación Nacional de Chile, ODEPLAN, con el título de *Política de Desarrollo Nacional. Directrices Nacionales y Regionales*, Santiago de Chile, 1968.

2. Obsérvese bien que no se trata de una tendencia *antiregional*, en tanto las regiones sean expresiones del mundo real.

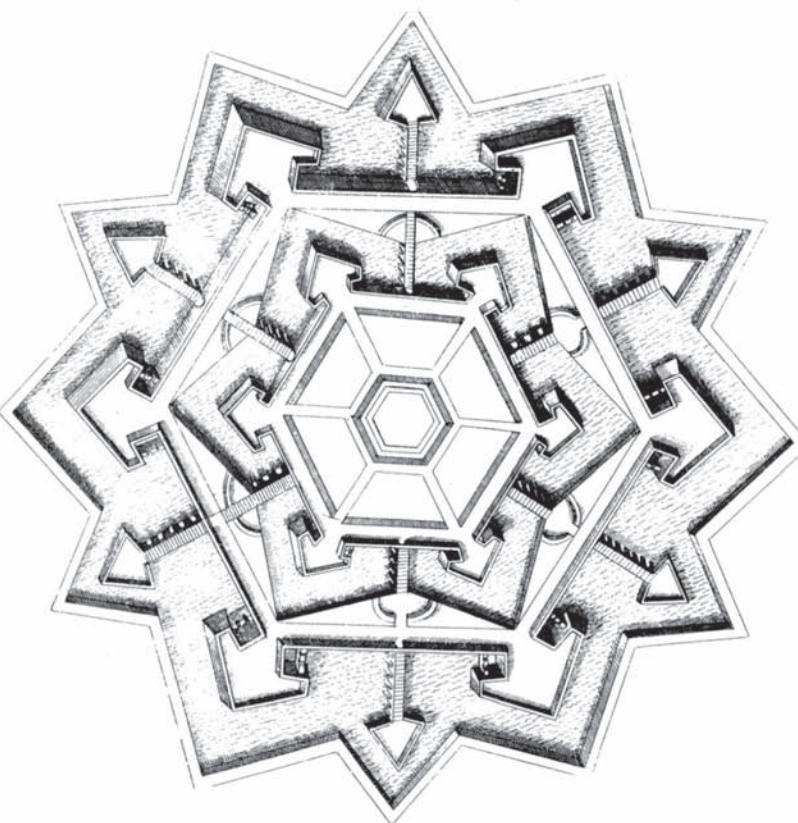
3. Según comentarios recogidos *in situ*, la excesiva *partidización y politización* de los organismos regionales no habría sido ajena a ello.

4. Hay que recordar que los departamentos de la Francia Metropolitana fueron creados por un acto de la Revolución Francesa de una manera casi grotesca desde el punto de vista de su delimitación. Doscientos años más tarde, el departamento *es el referente cultural y de identidad* de la gente. En Chile, la provincia, *artefacto* administrativo originado en 1786, *es el referente territorial* inmediato.

giones mediante el artificio de *sumar y agregar* unidades de la división político-administrativa, han llegado a un *cul de sac*. Las resistencias son grandes y los entramamientos pueden hacer perder oportunidades –de inversión, de mercados, de asociación– y *aprovechar oportunidades* representa la única fórmula de triunfo en un mundo competitivo. La competencia no es el sistema que permite triunfar siempre a los más fuertes; la competencia es el sistema que permite el triunfo sistemático de quienes saben aprovechar las oportunidades, es decir, de los más hábiles.

El posmodernismo<sup>5</sup> es el convidado de piedra de los intentos de construir regiones con un alto grado de artificialidad inicial. Las llamadas ideas posmodernas, enfatizan y valorizan –a veces más allá de lo pertinente– la diversidad, la heterogeneidad y la fragmentación, y con ello reivindican la unicidad e identidad del territorio original y menor (la vuelta a lo local). El posmodernismo es también una suerte de refugio y amparo de las minorías, y por tanto es, o puede ser, un factor democrático, en tanto la democracia afirma el valor de la diversidad dentro de la unidad.

“El problema de hoy en América Latina es cómo armonizar racionalidad sustantiva con racionalidad formal [...] El tema de la diversidad territorial es central hoy, cuando emerge la nueva realidad de las identidades nacionales. El mundo se universaliza en lo económico, pero, a la vez las identidades se empequeñecen, nacen expresiones nacionales [...] O sea, ante la incertidumbre de universalizarme, yo me



Revista El Paseante

aseguro retornando a lo comunal, a lo local...”. Esto lo planteaba el sociólogo chileno Juan E. Vega (1991) en una entrevista de prensa a propósito de un congreso de sociología y resulta perfectamente pertinente su reproducción en el contexto de esta argumentación.

Probablemente una de las características más negativas de la Modernidad ha sido la megalomanía faústica, como seguramente lo diría Marshall Berman (1991), con su irresistible tentación de uniformidad y de homogeneización, que tan caro costó a los planificadores regionales de los 60.<sup>6</sup> De la tragedia de Goethe hay que recordar siempre el crimen de Filemón y Baucis como expresión de esta tentación homogeneizadora. Desde tal punto de vista, el discurso posmoderno resulta extremadamente atractivo. Es en cierto sentido, más humanista, pero aquí hay que cuidarse de nuevos espejismos.

“El derrumbe del Estado de Bienestar y de las grandes redes sociales

de apoyo que lo caracterizaron (gran empresa, gran sindicato, empleo estable y seguridad social colectiva) fortalece *lo local* como un nuevo territorio de solidaridad”, apunta Boisier (1992) al comentar la esencia del *microcosmos* regional, es decir, las relaciones entre el hombre y el territorio.

En un libro de Peter Drucker publicado en 1992, el autor de una manera poco feliz, titula una sección: “La vuelta del tribalismo”, para denotar un fenómeno bastante más complejo: la reivindicación de lo local, en un contexto en el que, como se ha dicho, “hay que

pensar globalmente para actuar localmente”, o en el que, nuevamente, la revolución científica y tecnológica hace que se confunda *lo global con lo local*.

Es el peligro de la supremacía del individuo y de la vigencia de una especie de *anarquismo territorial*, que es la respuesta pendular o dialéctica al *totalitarismo* y a la *homogeneización*, lo que se pone en el centro de la mira.

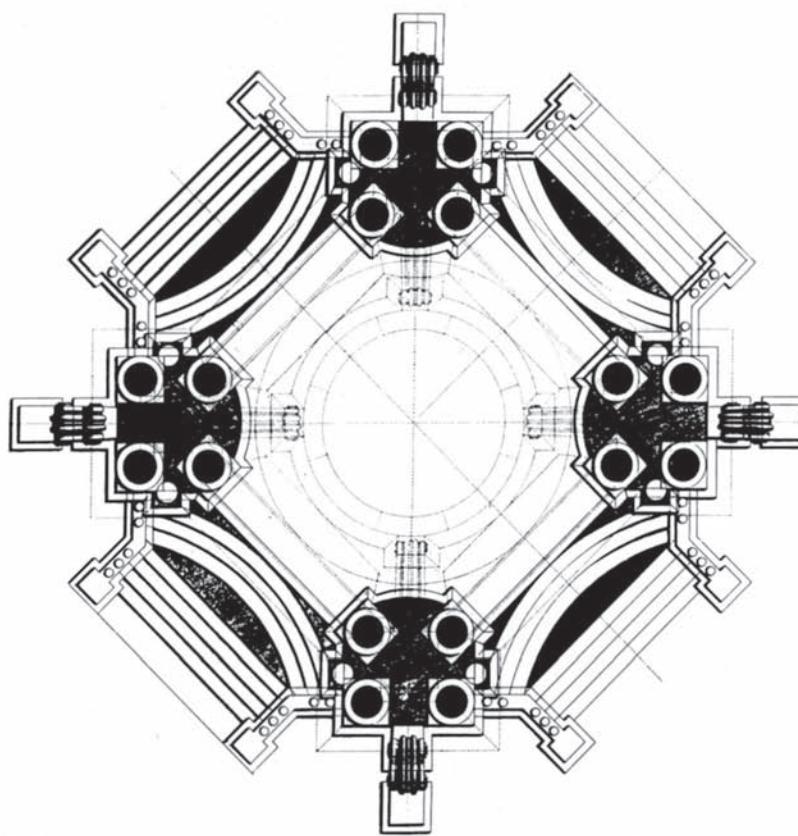
5. Terreno escabroso a más no poder el posmodernismo. La Modernidad o el modernismo, de data natal imprecisa, se apoyó en tres ideas pilares: la razón, la historia y el progreso. Freud, Nietzsche y Heidegger se encargaron de darle a la Modernidad una poco cristiana sepultura. El posmodernismo surge en una fecha imprecisa, no hace mucho, cuando la humanidad toma conciencia que el proyecto moderno ya no era válido. El posmodernismo está en la calle y en los círculos intelectuales (Lyotard, Baudrillard, Vattimo). En este trabajo, el concepto de posmodernismo se asocia básicamente a una característica: la fragmentación.

6. La expresión *planificadores regionales de los sesenta* no hace referencia sólo a una época; principalmente hace referencia a un enfoque, lamentablemente todavía vigente en no pocas organizaciones públicas.

## Back to Basics: ¿qué es una región?

Tenía razón Jos H il h o r s t (1980) cuando en *On Unresolved Issues in Regional Development Thinking* escribió que "... aunque muchos parecen concordar en que el concepto de región es una construcción mental que no tiene una contrapartida en la realidad, para otros continúa siendo una cuestión importante". Los otros son precisamente las *personas humanas* que habitan las regiones (lo que parece ser una expresión redundante, *persona humana*, no lo es por cierto, en la antropología tomista-maritainiana, para la cual, la *personalidad* del ser humano es el atributo que distingue la espiritualidad de él, de su mera individualidad material. Para una rápida visión de la antropología cristiana, véase el artículo de Jaime Caiceo, 1993) y los *decisores y formuladores de políticas* cuyo campo de acción es el desarrollo regional. Hilhorst no ofreció una respuesta a la pregunta básica que sirve de título a esta sección y se limitó a sugerir mayores investigaciones fuera del paradigma neoclásico.

El Stanford Research Institute, SRI (1990) sostiene que "la racionalidad tradicional de las regiones económicas y de muchas jurisdicciones políticas está siendo rápidamente desplazada por una nueva lógica económica. El concepto de *aglomeración regional* describe en forma más precisa los patrones económicos contemporáneos que los tradicionales límites políticos. La economía global ha llegado a ser un mosaico de regiones económicas, desplegándose a través de múltiples



Revista El Paseante

jurisdicciones políticas. Esta tendencia ha producido y *crecientemente requerirá nuevas formas de colaboración entre naciones, Estados, condados y ciudades*" (énfasis añadido).

El punto central es que la *racionalidad regional* está cambiando, como lo plantea el SRI. Casi todos los cambios contextuales y estructurales en torno al concepto de *región* se deben al doble impacto de la revolución científica y tecnológica y de la globalización. Esto obliga a *pensar* de nuevo la idea de *región*, volver a lo fundamental, pero sin la absurda pretensión de re establecer categorías obsoletas.

Tres conceptos fuertemente ligados a la definición práctica de regiones, y por tanto, a los intentos de regionalización, han sido: *distancia, fricción del espacio y contigüidad*. Estos tres conceptos entraron en una fase de obsolescencia debido a la robotización, a la miniaturización y a la satelización. La consecuencia inmediata ha sido la brutal reducción en

los costos de transportes (terrestres, aéreos y marítimos) y comunicaciones. El costo de una llamada telefónica intercontinental no tiene nada que ver hoy con la distancia, sino con la intensidad de ocupación del satélite usado en ese momento y de las respectivas estructuras tarifarias (que suelen formar parte del área *regulada* de los mercados). La creciente importancia de las comunicaciones como factor locacional –versus factores tradicionales– acuña términos como *telecarreteras* y *telepuertos*. De hecho, un *bit* de información puede producir en una región una operación económica de una cuantía mayor que el embarque de un navío con carga completa de productos *tradicionales*.

Casi toda la construcción intelectual hecha por Walter Isard y sus colaboradores de la Universidad de Pennsylvania, bajo el ambicioso título de "ciencia regional", entró, por este hecho, a un callejón sin salida, como premonitoriamente lo anotase Stuart Holland (1976) en *Capital versus the Regions*.

En el pasado el *tamaño* de las regiones constituía un criterio importante en su definición. Una *región grande*,<sup>7</sup> tenía, presumiblemente, mejores posibilidades de defenderse de crisis cíclicas originadas en el comer-

7. En el doble sentido geográfico y económico. Sin embargo, el tamaño geográfico se suponía limitado convenientemente por la tecnología y costos de transporte y a sus efectos sobre la *presencia* del aparato administrativo en toda la región.

cio externo y tenía, también presumiblemente, mayor poder político. En este último caso se pasaba por alto que el poder depende, no del tamaño, sino del control asimétrico de recursos escasos, algunos de los cuales ni siquiera son de naturaleza material.

El tamaño, como criterio para establecer regiones, también entró en una fase de obsolescencia. A cambio del tamaño, lo que hoy interesa es la *complejidad estructural* de un territorio organizado.<sup>8</sup>

Ahora sí es razonable Peter Drucker –en el mismo libro citado atrás – al comentar que: “con el dinero y la información convertidos en trasnacionales, *inclusive unidades muy pequeñas son ahora económicamente viables*. Grande o pequeño, todo el mundo tiene igual acceso al dinero y a la información y en los mismos términos. En realidad, los verdaderos éxitos sin precedentes de los últimos 30 años han sido países muy pequeños”. Parece lícito reemplazar *países* por *regiones* en el párrafo anterior.

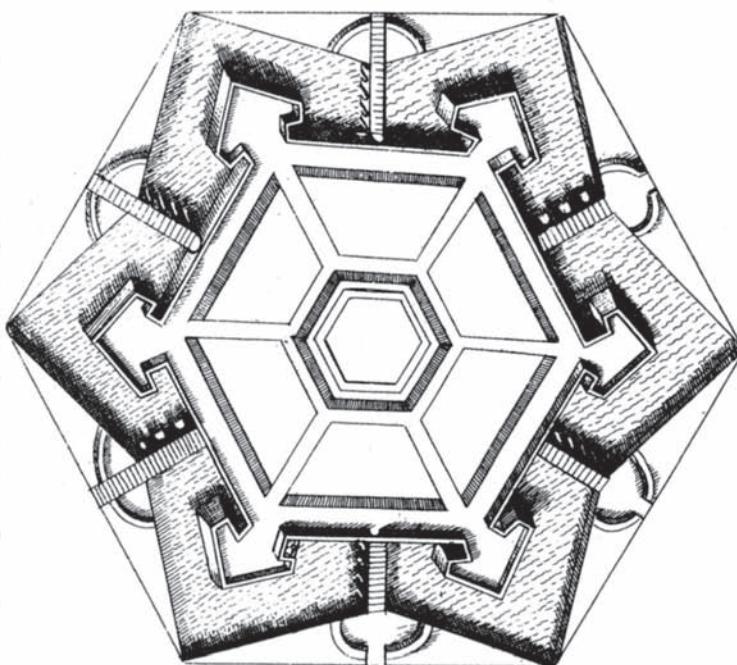
Si el territorio organizado se visualiza como una

Revista *El Paseante*

estructura sistémica, sus dos características más importantes son precisamente su *complejidad* y su *estado final*. La complejidad se refiere a: 1) la *variedad de estructuras* internas que es posible identificar en el sistema;<sup>9</sup> 2) los diferentes *niveles de jerarquía* a través de los cuales se establecen los mecanismos de retroalimentación y control del sistema, y 3) las *articulaciones no lineales* presentes en el sistema, que generan estructuras disipativas (por el contrario, un ejemplo típico de articulaciones *lineales* está dado por los coeficientes técnicos de insumo-producto). Siendo el te-

rritorio organizado como un sistema dinámico, su estado final depende de si se trata de un sistema cerrado o abierto. En el primer caso, el estado final conlleva a la *maximización de la entropía*, en tanto que en el segundo, el estado final equivale a la *maximización de la sinergia*.

Desde un punto de vista complementario y recuperando categorías empleadas por César Vapñarsky (1969),



la complejidad estructural de un territorio organizado, visto como estructura sistémica, puede medirse mediante los atributos de *interdependencia* y *cerramiento*. La complejidad estructural se caracteriza por una *alta interdependencia y un bajo cerramiento*.<sup>10</sup> Está por construirse una *ciencia de la economía compleja* o una teoría económica de la complejidad, que sirva como marco conceptual y que tal vez provea el instrumental para trabajar más concreta y operacionalmente el tema de la complejidad.

Así pues, hoy la búsqueda no apunta a determinar cuán grande debe ser una región; más bien y por el contrario, lo

que interesa es determinar *el territorio organizado de menor tamaño que simultáneamente presente una elevada complejidad estructural*. Por razones de conveniencia práctica, esta búsqueda *hacia abajo* debe limitar en la división política-administrativa vigente (precisamente lo que se quería eliminar 20 años atrás).

En otro plano, la *cultura y la identidad* asociadas al territorio hoy se revitalizan, no sólo como valores intrínsecos, sino como factores de *competitividad regional*. Los territorios organizados son los nuevos actores de la competencia internacional por capital, por tecnología y por nichos de mercado. Tales territorios –en tanto regiones– deben proyectarse a sí mismos como una unidad con identidad reconocida, como una totalidad diferenciada, capaz de ofrecer una *imagen corporativa* en el mejor sentido del término. Esto resulta posible sólo si la región es capaz de generar un *proyecto socialmente concertado de región*, que no es otra cosa que un verdadero *proyecto político* generador de una movilización social. Muchas veces ello no será posible si tal proyecto no se acompaña y articula con un *proyecto cultural* que genere y/o re-

8. El territorio atraviesa por una secuencia de estados: primeramente se trata de territorios *naturales*, que se transforman en territorios *equipados*, los que devienen posteriormente en la categoría más compleja de territorios *organizados*. En relación con el concepto de *complejidad*, hay obligadas referencias a los trabajos del Premio Nobel, I. Prigogine.

9. En este caso dicha variedad alude a estructuras del siguiente tipo: urbanas, productivas, sociales, políticas.

10. La interdependencia se refiere a la proporción de interacciones *reales* o efectivas con respecto al total teórico y el cerramiento se refiere a la proporción de interacciones que son *completadas* dentro del sistema.

fuerce la identidad de la comunidad con su propio hábitat regional.<sup>11</sup> Aunque muchos se resisten a emplear el término *marketing regional*, en realidad una nueva e importante función en la gestión contemporánea del desarrollo regional consiste precisamente en la promoción de la región en los mercados externos. La adecuada combinación de *endogeneidad* y *exogeneidad*, clave del desarrollo regional exitoso se basa en parte en la *calidad del marketing*, en tanto el capital transnacional *moderno* considera el *entorno territorial* (percepción colectiva, identificación, consensualidad) como un factor estratégico para su localización. La importancia de la *identidad regional* como factor de desarrollo regional está destacada en trabajos de María Rosa Colantuono (1991) y de Vicente Palermo (1988) en el caso argentino.

La *flexibilidad, la elasticidad y la colapsabilidad o maleabilidad* son requisitos indispensables de toda *región moderna*, en cuanto ellos son factores facilitadores de la entrada y salida de redes, con velocidad y oportunidad.

La flexibilidad puede facilitarse mediante normas, incluso constitucionales, que permitan la asociación territorial a partir de la voluntad política de las partes. Indiscutiblemente, ello tiene considerables implicaciones acerca del carácter democrático de las regiones. En este sentido es importante hacer referencias a la Constitución de Colombia y a la del Perú. En el caso de Colombia, el artículo 306 de la Constitución establece que: "Dos o más departamentos podrán constituirse en *regiones administrativas y de planificación*, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio", y el artículo 307 señala que: "La respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la *conversión de la región en entidad territorial*. La

decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados..." Por su parte, en el artículo 190 de la Constitución del Perú (sometida a referendo el 31 de octubre de 1993) se lee: "Las regiones *se constituyen por iniciativa* y mandato de las poblaciones pertenecientes a uno o más departamentos colindantes. Las provincias y los distritos contiguos pueden asimismo integrarse o cambiar de circunscripción..."

La *elasticidad*<sup>12</sup> y la *colapsabilidad*<sup>13</sup> (o maleabilidad) de las regiones se refieren a sus condiciones estructurales que les permiten adaptarse al entorno, sea absorbiendo elementos exógenos, sea adecuando su tamaño a las condiciones del medio. Estas dos características se contraponen a la *rigidez* de las estructuras regionales del pasado.

### *Del pivote a la asociatividad y de allí a la virtualidad*

**T**eniendo en cuenta las características que hoy interesan como atributos de las regiones, sugiero llamar *regiones pivotales* a los territorios organizados complejos, identificables a la escala de la división político-administrativa histórica. Estas regiones pivotales serán provincias en algunos países, departamentos en otros y Estados en algunos países federales. En todos los casos son las menores unidades político-administrativas que al mismo tiempo son estructuralmente complejas y poseen cultura, e identidad y flexibilidad.<sup>14</sup>

Estas *regiones pivotales* (que se parecen algo a las *core regions* de John Friedmann, pero que no son necesariamente de carácter metropolitano) pueden formar regiones de mayor amplitud –*regiones asociativas* – a partir de la unión *voluntaria* con unidades territoriales adyacentes. Esto es exactamente lo que se plantea en las Constituciones de Colombia y del

Perú; si bien en la Constitución colombiana no se hace mención explícita a la *contigüidad*, ello parece derivarse del texto del artículo 4o. del Proyecto de Ley 184 de 1992, al establecerse que la región administrativa y de planificación será "una división del territorio para el cumplimiento de funciones nacionales de planificación". En el caso del Perú –como se vio atrás– la Constitución es explícita con respecto al carácter de *colindante* de los departamentos.

¿Qué diferencia a estas *regiones asociativas* de las actuales regiones? La *libre voluntad* de los asociados y portanto, el carácter democrático de la región, cuando la situación se compara con la imposición tradicional hecha por el centro político nacional. En tanto las regiones son una expresión de una voluntad libremente expresa, se eliminan una serie de *clivajes* de las regiones actuales, que precisamente están impidiendo el funcionamiento de tales regiones como construcciones con contrapartida real en la historia, en la mentalidad de las personas.

Los *costos de transacción* han resultado sumamente elevados en ciertos casos de conformación de regiones. La *asociatividad* regional permitiría reducir significativamente tales costos.

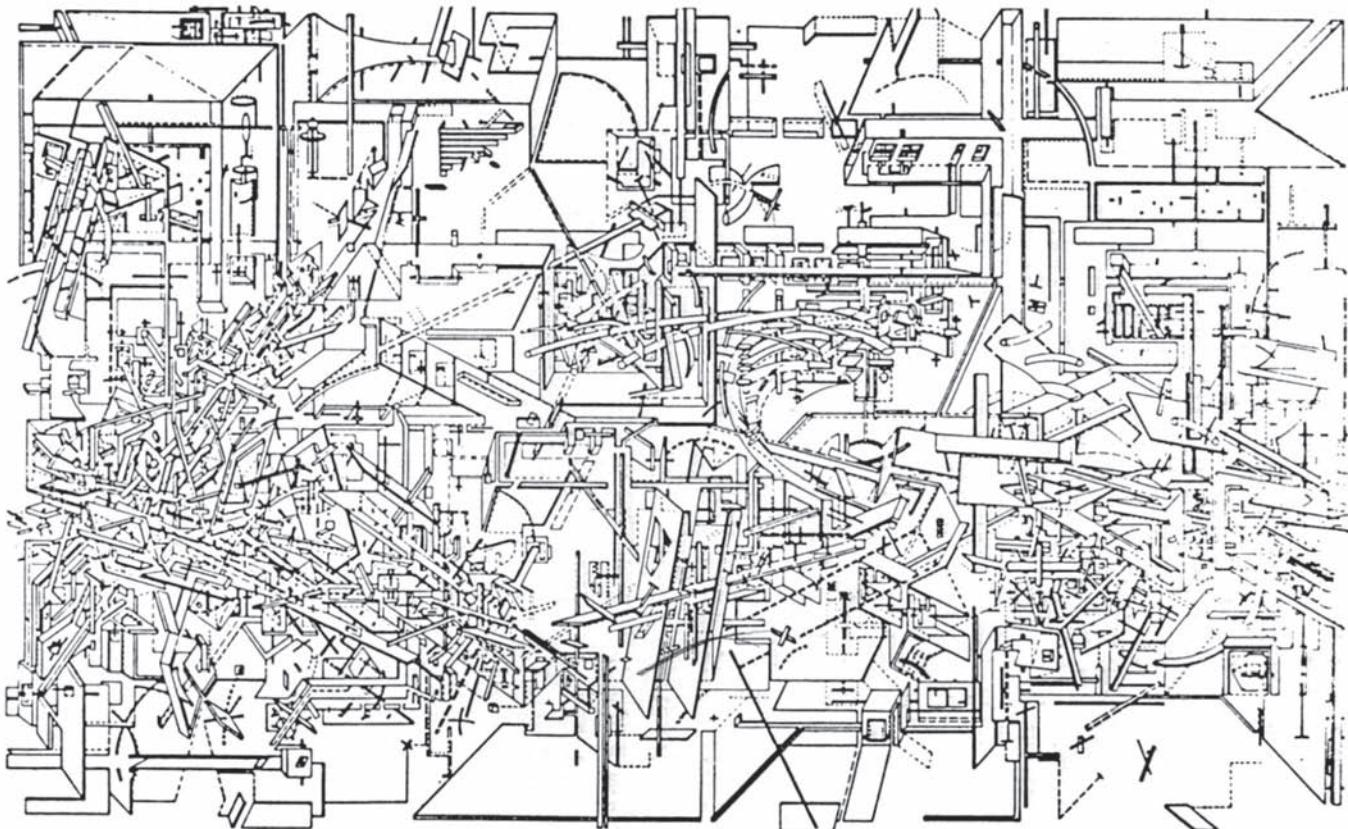
Las *regiones pivotales o las regiones asociativas*, pueden hacer arre-

11. Véase al respecto el trabajo de Sergio Boisier (1992) "La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-Estados y cuasi-empresas", para una argumentación en detalle acerca de proyectos políticos y culturales regionales.

12. Corresponde al concepto inglés de *resiliency*, es decir, la capacidad de un cuerpo de absorber impactos externos, recuperando su forma original.

13. No está clara la existencia en la lengua española de esta palabra, que, en cualquier caso, alude en ingeniería, a la propiedad de deformación de los cuerpos. Un ejemplo sencillo de colapsabilidad (distinto de *colapsabilidad*) se encuentra en los tubos de pasta dental, hechos de aleaciones blandas de plomo.

14. Para citar algunos ejemplos concretos, el departamento de Antioquia en Colombia, la provincia de Valdivia en Chile, el departamento de Santa Cruz en Bolivia, el departamento de Arequipa en el Perú, son casos de *regiones pivotales*.



Revista El Paseante

glos cooperativos tácticos con otras regiones para dar lugar a una categoría superior del ordenamiento anidado regional: *las regiones virtuales*. Una *región virtual* es el resultado de un acuerdo contractual (formal o no) entre dos o más regiones pivotales o bien, asociativas, para alcanzar ciertos objetivos de corto y mediano plazo.<sup>15</sup>

Esto que puede sonar a fantasía, ocurre en la realidad. Lo peor que puede suceder a la profesión de *desarrollistas regionales* es quedar, una vez más, sobrepasada por los hechos, en un rezago permanente de ideas en relación con la realidad.

En el escenario europeo, José L. Curbelo (1993) muestra que: "Son ya muchas las experiencias de regiones y municipios (generalmente los de mayor tamaño) que establecen protocolos de cooperación con otras regiones y ciudades comunitarias para el desarrollo de programas conjuntos".<sup>16</sup> El programa Liege-Europe Development-Action, LEDA, en Bélgica tiene como

propósito –entre otros– *reforzar y empujar las alianzas entre Liege y otras ciudades comparables en el plano internacional*, a partir del slogan: "asociarse o morir".

La idea de una región virtual es ciertamente deudora de una modalidad de operación desarrollada por las grandes corporaciones transnacionales. El siguiente aviso periodístico internacional, de muy reciente data, ilustra el punto:

*IBM siempre presente en los grandes avances del mundo de la computación, lanza el primer sistema basado en Power PC. El microprocesador de más alto rendimiento en el mundo, producto de la alianza de tres grandes: IBM, Motorola y Apple. Fabricado por IBM Electronics Division.*

Este es precisamente un ejemplo de una *corporación virtual*, un arreglo temporal para lograr un propósito determinado: competir con INTEL en el mercado de los *chips* de computación. Logrado el objetivo, la asociación se

disuelve; en otras palabras, ninguno de los tres socios originales ha perdido su *identidad corporativa*.

La corporación virtual es una red temporal de compañías independientes ligadas por tecnología de información que les permite compartir habilidades, costos y acceso a los mercados de cada una de ellas.<sup>17</sup> Los atributos claves de la asociación virtual son:

- 1) **tecnología**: las redes de información permiten que compañías y empresarios alejados en distancia se unan

15. Normalmente la introducción de un nuevo producto de alto contenido tecnológico o la ocupación de un nicho de mercado o la defensa de un espacio o de un territorio de negocios e influencia.

16. El mismo Curbelo cita en su trabajo el ejemplo de los llamados *cuatro motores* de Europa (Ródano-Alpes de Francia, Baden-Wirtemberg de Alemania, Lombardía de Italia y Cataluña de España) que aún sus esfuerzos para el desarrollo de programas de investigación científica y tecnológica.

17. Véase el informe especial de *Business Week* (1993) titulado "The Virtual Corporation" y el artículo de *The Economist* traducido y reproducido por el diario *El Mercurio* (Santiago de Chile, 6 de marzo de 1993) y titulado "El fin de la firma global".

y trabajen al unísono de principio a fin. La sociedad se basa en contratos electrónicos a fin de que no tengan que inmiscuirse los abogados y se puedan acelerar las uniones; 2) *excelencia*: como cada socio aporta su *habilidad de base* al esfuerzo, puede ser posible crear una organización que sea *lo mejor en todo*. Todas las funciones y procesos pueden ser de nivel mundial, algo que ninguna compañía puede lograr sola; 3) *sentido de la oportunidad*: las sociedades serán menos permanentes, menos formales y tendrán un mejor sentido de la oportunidad. Las compañías colaboran para aprovechar una oportunidad específica ofrecida por el mercado y, casi siempre, se disgregan nuevamente cuando la necesidad cesa de existir; 4) *confianza*: estas relaciones obligan a las compañías a depender mucho más unas de otras y exigen un nivel de confianza mucho más alto. Comparten un sentido de *destino conjunto*, lo cual significa que el destino de cada socio depende del otro; 5) *ausencia de fronteras*: este nuevo modelo corporativo redefine las fronteras tradicionales de la compañía. La mayor cooperación entre competidores, proveedores y clientes hace difícil determinar dónde finaliza una compañía y dónde comienza la siguiente.

El concepto de *empresa-relación*, parecido al anterior, se refiere a una red de alianzas estratégicas entre grandes firmas, que cubren industrias y *países diferentes*, pero que se mantiene unida por metas comunes que los alientan a actuar casi como una firma individual. Tal alianza es impulsada no sólo por el cambio tecnológico, sino por la necesidad política de tener bases locales múltiples.

No se trata, por cierto, de transformar las regiones en empresas, pero es evidente que, desde el punto de vista de la gestión moderna del desarrollo regional, hay bastante qué aprender de las estrategias de las grandes corporaciones. El desarrollo de los acontecimientos en el mundo empresarial avala la proposición de considerar a

las regiones como *cuasi-empresas*, es decir, como *organizaciones complejas* con formas de relacionamiento con el *entorno* que se parecen a las estrategias de desarrollo de las grandes corporaciones.

La configuración de *regiones virtuales* agrega a los elementos citados anteriormente, otro de carácter más subjetivo, que ya fue, por lo demás, mencionado en páginas previas: la identidad. Un fuerte sentimiento de identidad regional constituye la única garantía para sostener un equilibrio en la asociación virtual e impedir que ella se transforme en una forma de absorción o de dominación. Tal identidad es el producto de una *cultura regional*, entendida como el conjunto de valores, símbolos y prácticas sociales (una cosmogonía y una ética) que *unifica y separa simultáneamente a fin de producir la identidad*. Cultura e identidad basadas en la valorización de la diversidad (algo muy propio del posmodernismo), como bien lo planteó Horacio Cerutti-Gulberg (1991) en un simposio de la Universidad de Varsovia.

Las ideas iniciales sobre *virtualidad regional*, que no tienen sino escasos meses de vida, han despertado considerable interés cuando han sido presentadas, presumiblemente por dos razones: por un lado, permiten superar tensiones al parecer insolubles en muchas regiones actuales *construidas desde el centro abajo* y por otro, responden evidentemente a una creciente percepción acerca de la dinámica de la globalización.<sup>18</sup>

Al comentar las dificultades para distinguir estructuras regionales nítidas en el caso de Argentina, Philippe Grenier (1993) señala: "... el nivel más alto, en efecto, está representado por las reagrupaciones que intentan efectuar las provincias, en este clima de competencia nacional e internacional propiciado por el neoliberalismo económico vigente desde casi dos decenios. La escala provincial estando, en tal contexto, demasiado chica, y las regionalizaciones anteriores corres-

pondiendo a un enfoque desarrollista más bien nacional, otras fórmulas se están buscando, abiertas al exterior, como, por ejemplo, un *Norte Grande* abarcando los ya clásicos noroeste argentino y nordeste argentino, NOA y NEA, e integrando, vía el GEICOS –integración del centro oeste del sur de América–, a los países vecinos, Chile, Bolivia, Paraguay..."

Habría que concluir en relación con este ejemplo, un esfuerzo de *virtualidad regional*. En general, los proyectos de integración fronteriza –y existen muchos programas de esa naturaleza en América Latina– son también ejemplos prácticos de la búsqueda de arreglos virtuales.

## ¿Deconstrucción regional ahora?

**U**no de los más completos argumentos a favor de la idea de *construir regiones en un sentido social y político*, fue publicado por Sergio Boisier (1991) como culminación de un conjunto de trabajos que apuntaban a la forma de combinar elementos endógenos y exógenos en el desarrollo regional.

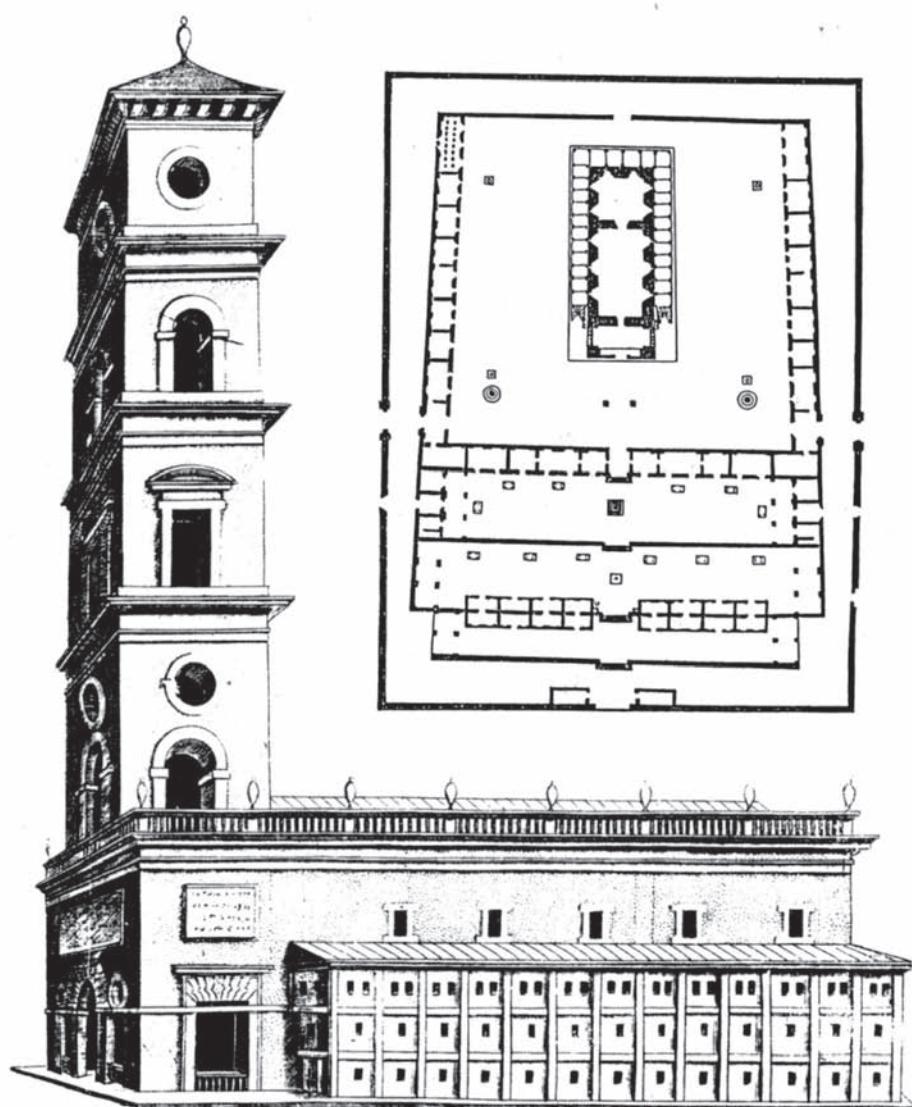
Las regiones ahora definidas como *pivota*les son, por definición, regiones con un elevado nivel de autoconstrucción, sobre todo, social. Sin embargo, pueden presentar carencias en su arquitectura política y administrativa, originadas en bajos estadios de descentralización político-territorial.

18. A título de ejemplo, el Departamento Administrativo de Planeación del Departamento de Antioquia (Colombia) ha producido un informe interno, "Propuesta para liderar la conformación de la región administrativa y de planificación del occidente colombiano", en el cual se afirma que: "La región del occidente colombiano se concibe como un proceso de alianzas estratégicas entre departamentos, con el fin de aprovechar oportunidades y asumir retos impuestos por los nuevos escenarios mundiales y nacionales". La prensa de Arequipa en el Perú, de Concepción y de Valdivia, en Chile ha recogido este tipo de propuesta con notable entusiasmo.

La construcción social y política de las regiones, como proceso esencialmente endógeno, continuará siendo un desafío en la mayoría de las regiones *asociativas*.<sup>19</sup> A partir de una *voluntad común* explícita será más fácil diseñar y poner en ejecución un *proyecto político regional*, sin el cual la región no dejará de ser, por lo general, un *mosaico* de departamentos o de provincias.

Es importante recalcar la significación de la *voluntad común* en la asociatividad regional. La *aspiración regional como movimiento social* es comentada sociológicamente por Bernard Poche (1985) en los siguientes términos: "Ella hace de la reivindicación regional un movimiento social, caracterizado por una *situación*, la del desarrollo desigual generado por un Estado central tecnoburocrático, y por sus *actores*, los de una lucha social construida sobre *el modelo de la lucha de clases*. Habiendo sido la identidad local destruida en el proceso de desarrollo desigual, su reconquista sirve entonces de vector a esta lucha, cuya finalidad es *la reconstitución de una autonomía cultural y económica* sobre la base de la identidad reconstruida. La dimensión político institucional es finalmente superada en beneficio de la dimensión de sociabilidad, que la sustituye en el papel de organizador de la estructura social" (subrayado en el original).

La descentralización política, referida a las regiones *pivales*, se convierte en una condición *sine qua non*, para construir hacia arriba una jerarquía *anidada* de regiones. La descentralización otorga *autonomía* para decidir, *velocidad* para actuar y *recursos* para la ejecución. No basta, desde este punto de vista, la mera descentralización *territorial* (como la existente hoy en Chile), ya que la configuración de regiones *asociativas* requiere de decisiones políticas *endógenas*, es decir, radicadas en cuerpos políticos regionales directamente elegidos por la población.



Revista *El Paseante*

Hay que reflexionar sobre el hecho de que a medida que se configuran regiones *asociativas* a partir de un (o más) *pivote*, se gana en tamaño y diversidad, pero se pierde en complejidad e identidad.<sup>20</sup> Sería posible, desde luego, pensar en una suerte de análisis marginal de beneficio-costo que permita decidir acerca del límite del *agrandamiento* regional.

Otro asunto complejo que surge, si se piensa en la aplicación práctica de estos conceptos, es que tal vez no todas las unidades de la división político-administrativa vigente en un país se integren en regiones *asociativas*. El

resultado inmediato es que no se configuraría un *sistema nacional regional*.

19. Por ejemplo, si la actual región de la Costa Atlántica colombiana o la actual región del occidente colombiano, deciden pasar a la categoría de *región de administración y de planificación*, mediante el libre acuerdo de los departamentos que actualmente las configuran (o mediante otros arreglos departamentales), será necesario impulsar a fondo sus respectivos procesos de *construcción*.

20. A la provincia de Concepción en Chile, que es una región *pivotal*, su unión con las provincias vecinas de Ñuble, Arauco y Bío-Bío, le resta complejidad y tumba difusa su identidad, al punto que puede cuestionarse la utilidad colectiva de la llamada *región del Bío-Bío*. Igual predicamento podría hacerse con respecto al departamento de Antioquia o al departamento del Valle en Colombia, en relación con la región occidente.

nal; se llegaría más bien a una *archipiélagización regional del territorio nacional*. Si se considera que la principal utilidad de los *sistemas nacionales regionales* era facilitar la *desagregación regional de los planes nacionales y establecer una política nacional de desarrollo regional*, dos cuestiones que quedan por completo fuera del paradigma económico vigente, la mentada *archipiélagización* carece de verdadera importancia.

¿Qué estructuras –políticas y administrativas– son requeridas para operacionalizar una región *virtual*? Puesto que el acuerdo virtual es transitorio, no puede pensarse en crear organismos estables y permanentes. Esto hace de la *coordinación*, más que de la dirección unificada, el eje de la cooperación. A su vez, la coordinación descansa en la *comunicación*; el hecho de que la tecnología actual permita la comunicación en tiempo real y *cara a cara*, facilita los arreglos virtuales. De nuevo, los *costos de transacción* pueden resultar elevados y, como apunta Alexander (1992), la planificación se hace necesaria en estos casos como parte de la respuesta a altos costos de transacción de mercado. En particular, la planificación se asocia con la *jerarquía*, la que aparece en varias formas, desde organizacio-

nes unitarias simples hasta marcos complejos y sistemas interorganizacionales, como serían las regiones virtuales. Cuando se desarrollan relaciones difusas y de confianza *cara a cara*, según Berger y Luckmann (1968)– se disminuyen los costos de transacción, permitiendo el surgimiento de *especializaciones flexibles*, como acota Claudio Rojas (1993) en un reciente y preliminar estudio sobre la *debilidad* de los actores sociales de la región del Bío-Bío, en Chile.

Hay diferentes papeles para la sociedad civil y para la sociedad política de las regiones en la conformación de las relaciones asociativas y de las virtuales. En el primer caso, son los actores políticos los relevantes, en tanto que en el segundo, son más importantes los actores civiles (empresarios y otros).

Vista la jerarquía *anidada* de regiones pivotales, asociativas y virtuales, parece evidente que ella responde a una visión *constructivista, más que positivista*, de la realidad, si al menos se considera su multiplicidad y su heterogeneidad. A ello hay que agregar que el observador-operador se incluye en la propia percepción de la realidad, única forma definitiva de salir al paso de las *construcciones de arriba-abajo* o del *centro a la*

*periferia*. Siguiendo a Edgar Morin, no hay sujeto sino en relación con un ambiente exterior, que le permite reconocerse, pensarse, existir; de esta forma se refleja mejor la *complejidad*, evitando el reduccionismo analítico-cartesiano que “en busca de las regularidades, redujo lo complejo a lo simple”, al decir de Cecilia Montero (1993).

La *autodeterminación* y la *flexibilidad* parecen constituir, en último término, los dos grandes ejes de la configuración de esta suerte de jerarquía anidada de regiones pivotales, asociativas y virtuales. El *paisaje* resultante no puede ser percibido en términos estáticos, sino en términos dinámicos. La mejor figura metafórica del paisaje sería un film en cámara lenta de un surtidor de agua, en el que se vería la multiplicidad y simultaneidad de estructuras que se forman y se deshacen; es también la película en cámara lenta de una erupción volcánica. La *autodeterminación* es una cuestión de orden psicosocial y político, en tanto que la *flexibilidad* es una cuestión de orden técnico y administrativo.

Los arreglos virtuales tienen, además, la característica de ser múltiples, es decir, un mismo *pivote* o una misma región *asociativa* puede mantener en

**CUADRO 1**  
Características Esenciales de los Tres Tipos Regionales

	Pivotal	Asociativa	Virtual
Configuración	Histórica	Consensuada	Contractual
Estructura	Compleja	Heterogénea	Complementaria
Construcción	Autoconstruida	Por construir	Selectiva
Tipo de planificación	Estratégica	Gestión	Táctica
Tipo de proyecto regional	Estratégico	Político	Coyuntural
Especialidad	Continua	Continua	Discontinua
Motivación societal	Autoafirmación	Poder + desarrollo	Competencia
Temporalidad	Permanente	Largo plazo	Pactada
Descentralización	Territorial	Territorial + Política	Funcional
Sistema decisional	(P)	(O + P)	(T + O + P) <sup>21</sup>

21. Estas categorías corresponden a las utilizadas por H. D. Linstone (perspectiva *técnica*, perspectiva *organizacional* y perspectiva *personal*), “La necesidad de perspectivas múltiples en la planificación”, en *Revista de la Cepal* No. 31, Santiago de Chile, 1987.

forma simultánea, varias ligazones virtuales, cada una de ellas conformada de manera *ad-hoc*.

¿Por qué una *nueva* forma de regionalismo ahora? La respuesta es que la globalización y la emergencia de agrupaciones supranacionales como la Comunidad Europea, han producido una contracorriente: *el deseo de los individuos de pertenecer a una comunidad más pequeña*. Las nuevas tecnologías, por otro lado, hacen realidad el sueño de Schumacher, lo pequeño es hermoso y la región, hoy, prueba ser la unidad óptima para la administración del desarrollo económico, al paso que el Estado-Nación se encuentra cuestionado *desde arriba y desde abajo*, por muy pequeño o por muy

grande, para ocuparse de los asuntos globales por un lado, y de los locales por otro.

El cuadro 1 resume las principales características de los tres tipos de regiones:

¿Será ésta una proposición de *regionalización light*, o sea, propiamente posmoderna en su liviandad? Nada de eso.

El posmodernismo de la propuesta radica en la superación de la tentación homogeneizadora, tan típicamente *moderna* y en la introducción de un considerable grado de *flexibilidad*, característica más propia del *postfordismo* que de la *posmodernidad* y en cualquier caso, requisito ineludible de la contemporaneidad. “Ahora se

impone la idea de la sociedad como un conjunto de flujos incontrolables, en perpetuo cambio, en medio de los cuales los actores elaboran estrategias individuales, y se aferran a identidades culturales fragmentarias. Es la cultura posmoderna...”, según lo comenta Cecilia Montero en el artículo ya citado.

Con independencia de las preferencias personales, los metarelatos modernos han perdido parte de su validez y la sociedad parece regresar a ciertos fundamentalismos que se suponían superados, algunos negativos y otros no: el nacionalismo, el racismo, el *sentimiento regional*, nuevos misticismos y hasta “el regreso de los brujos” ●

## BIBLIOGRAFIA

- Alexander, E. R., “A Transaction Cost Theory of Planning”, en *Journal of the American Planning Association* Vol. 58, No. 2, Chicago, Illinois, 1992.
- Berger, P. y Luckmann, T., *La construcción social de la realidad*, Amorrortu, Buenos Aires, 1968.
- Berman, M., *Todo lo sólido se desvanece en el aire*, Siglo XXI, México, 1991.
- Boisier, S., *Diseño de planes regionales*, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Centro de Perfeccionamiento, Madrid, 1976.
- , “Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos”, S. Boisier, *Territorio, Estado y sociedad*, Ed. Pehuén, Santiago de Chile, 1991.
- , “La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-Estados y cuasi-empresas”, en *Estudios Sociales* No. 72, CPU, Santiago de Chile, 1992.
- Caiceo, J., “La antropología filosófico-cristiana de Jacques Maritain”, en *Estudios Sociales* No. 78, CPU, Santiago de Chile, 1993.
- Cerutti-Gulberg, H., “La tradición latinoamericana de la categoría de *identidad* y su posible valor teórico futuro”, Ponencia presentada al II Simposio Internacional sobre América Latina, Universidad de Varsovia, Varsovia, 1991.
- Colantuono, M. R., *Identidad regional neuquina*, Universidad Nacional del Comahue. Departamento de Geografía, Neuquén, Argentina, 1991.
- Curbelo, J. L., *Las regiones en la transición española: del pragmatismo al aprendizaje colectivo*, Madrid, 1993.
- Drucker, P., *La sociedad postcapitalista*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1992.
- Germani, G., *Política y sociedad en una época de transición*, Paidos, Buenos Aires, 1964.
- Grenier, P., “Transformaciones regionales en Argentina desde los años sesenta”, M. Panadero, F. Cebrián y C. García (coordinadores), *América Latina: La cuestión regional*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Ciudad Real, 1993.
- Hilhorst, J., *On Unresolved Issues in Regional Development Thinking*, ISS, Occasional Papers No. 81, The Hague, 1980.
- Holland, S., *Capital versus the Regions*, The MacMillan Press, Londres, 1976.
- Linstone, H. D., “La necesidad de perspectivas múltiples en la planificación”, en *Revista de la Cepal* No. 31, Santiago, 1987.
- Montero, C., “Las ciencias sociales en la sociedad postmoderna”, en diario *La Epoca*, noviembre 7 de 1993, Santiago de Chile.
- Muller, P., *Les Politiques Publiques*, Presses Universitaires de France, París, 1990.
- ODEPLAN, *Política de desarrollo nacional*, Santiago de Chile, 1968.
- Palermo, V., *Neuquén: la construcción de una sociedad*, Colección Estudios Argentinos, Buenos Aires, 1988.
- Poche, B., “¿Une definition sociologique de la région?”, en *Cahiers Internationaux de Sociologie* Vol. LXXIX, Grenoble, 1985.
- Rojas, C., *El desarrollo y la competitividad a través de la articulación de los actores sociales. Una reflexión para Concepción*, Universidad del Bío-Bío, Concepción, Chile, 1993.
- SRI International, *Economic Success in the 1990s*, Menlo Park, California, 1990.
- Stohr, W., “Metodología para la delimitación de regiones en Chile”, *Manual de Planificación Regional*, Universidad Católica de Chile-CIDU, Santiago de Chile, 1969.
- Vapnarsky, C., “On Rank-Size Distribution of Cities: An Ecological Approach”, en *Economic Development and Cultural Change* No. 4, Chicago, 1969.
- Vega, J. E., Entrevista al diario *La Epoca*, 10 de noviembre de 1991, Santiago de Chile.

**Jordi Borja**

Sociólogo y geógrafo urbano

Presidente de la 2a. Conferencia de Eurociudades, Ponente de la Carta Municipal de Barcelona

# Participación Ciudadana: un desafío legal

Jordi Borja

Las consideraciones del autor sobre los mecanismos de participación ciudadana establecidos por la Carta Municipal en Barcelona y puestos en ejecución hace 5 años muestran un camino. Su conocimiento de experiencias de participación en Europa, América Latina y Estados Unidos se vierte actualmente en su trabajo de asesoría en el Plan Estratégico Bogotá 2000.

**L**a participación de la sociedad civil en el gobierno y en la gestión de la ciudad vuelve a estar a la orden del día. A las razones generales, comunes a otros momentos históricos (democratización política, exigencia social de los sectores sacrificados por el desarrollo urbano, reivindicación de identidades colectivas) se añaden otras más actuales:

1) El crecimiento de la ciudad y de sus actividades multiplica los problemas de calidad de vida y aumenta las demandas de bienestar social de los residentes y de los usuarios de la ciudad. Las problemáticas tienen dimensiones cada vez más específicas y las demandas proceden de grupos heterogéneos. Las ofertas públicas deben diferenciarse y necesitan que se expresen claramente las demandas para adecuarse a ellas. La regulación de éstas, que en muchos aspectos pueden ser contradictorias, requiere mecanismos de participación múltiples, tanto en los procesos de elaboración y de deliberación como en los de ejecución y gestión. La participación ciudadana es hoy

un requisito indispensable de la democracia local.

2) La multiplicidad y la diversidad de funciones y servicios que realiza la administración producen unos costos cada día más difíciles de asumir y tienden a generar estructuras burocráticas cada vez menos eficientes económica y socialmente. La cooperación público-privada en sus diversas formas y dimensiones (desde la participación de los grandes agentes económicos y sociales en el Plan Estratégico, hasta la colaboración de colectivos de base o de individuos –mediante el voluntariado o remuneración– en la realización de prestaciones sociales como, por ejemplo, atención a la tercera edad) es hoy un mecanismo indispensable de la gestión pública. La gestión participativa es una necesidad funcional.

3) La indudable crisis de la democracia representativa a nivel nacional e internacional puede ser compensada, por lo menos en parte, en el ámbito local, donde se da una relación directa y continuada entre elector y elegido, entre gobernante y gobernado. Es decir, personalización, comunicación y control de la representación política.

4) Los procesos de marginación y de exclusión que se dan permanentemente en nuestras sociedades, más visibles, más próximos, más graves muchas veces en las grandes ciudades, pueden ser combatidos más eficazmente en ámbitos territoriales locales, donde es posible combinar la actuación integral, la proximidad social y la solidaridad inmediata.

Todas estas razones nos llevan a plantearnos la urgencia de un desarrollo político-legal de la participación ciudadana, condición de su eficacia general. La juricidad de la participación obliga a los fuertes y refuerza a los débiles.

A continuación no expondremos las dimensiones políticas y legales de la participación ciudadana que ya han sido tratadas y hasta cierto punto llevadas a la práctica, como son:

1) El *sistema electoral* para designar a los gobernantes y representantes locales. Creemos que el actual sistema requiere reformas importantes en: elección directa del alcalde y de los presidentes de distrito (o cabeza de la lista más votada), elecciones primarias (o por lo menos listas abiertas o posibilidad de *panachage*) elecciones de los consejeros de distrito primando el voto personal sobre las listas, etcétera.

2) La descentralización del gobierno municipal. Barcelona ofrece un modelo que nos parece exitoso: distritos grandes y con identidad propia, aceptación (tímida, pero real) del pluralismo político (el presidente de distrito está más vinculado a la mayoría



John Vassos, *Contempo Phobia*

política distrital que a la del gobierno municipal), competencias y funciones que permiten a la ciudadanía resolver la gran mayoría de gestiones en el ámbito del distrito, diversidad de mecanismos de participación ciudadana, influencia política real sobre el gobierno de la ciudad, etc. Aunque es un modelo aún incompleto desde el punto de vista político-electoral (elección de presidente y consejeros) como en lo que se refiere a la capacidad de financiar y ejecutar obras de contratar o controlar servicios públicos.

3) El apoyo a las asociaciones cívicas y colectivos organizados pero informales. La práctica es rica, aunque nunca es suficiente.

Las formas en que se da este apoyo son muy diversas: subvenciones para funcionamiento para servicios o finalidades determinadas, reconocimiento como interlocutores (capacidad para promover consultas, participación en comisiones de seguimiento o en órganos de gestión de servicios públicos, etc.), asignación de funciones sustitutivas o complementarias de la actividad pública directa (mediante convenios, concesiones, contratos u otras formas de colaboración en la ejecución de programas o prestación de servicios), etcétera.

El objeto de este trabajo es sintetizar las propuestas que nos parecen más innovadoras y específicamente referidas a la participación ciudadana que se expusieron en el Proyecto de Carta Municipal o Ley Especial de Barcelona en 1990. Dicho proyecto fue elaborado por una Ponencia Técnica que

preparó y debatió las propuestas con los responsables y expertos de las áreas municipales y con representantes de los principales colectivos sociales y profesionales.<sup>1</sup>

## Mecanismos de participación ciudadana

### Regulación y objetivos de la participación ciudadana

**L**a participación ciudadana plantea en muchas ocasiones problemas de difícil solución, si se trata de garantizar o de evaluar la representatividad de los colectivos o de las asociaciones que se relacionan con el gobierno y la administración municipal. En algunos casos, es preciso una regulación rigurosa, por ejemplo, número de asociados o de firmas para promover una consulta popular. En otros casos, se debe actuar con el mayor pragmatismo y adecuación a la situación concreta, por ejemplo, comisión de seguimiento de un plan especial o de un programa social. Los interlocutores en estos casos se determinan por ser los interesados directos o por su capacidad de intervención. La participación tanto en los distritos como en el ámbito municipal requiere la constitución de organismos de carácter sectorial, por ejemplo, económico-social, de bienestar social, de seguridad ciudadana, de transporte y circulación, etc.). La representatividad en estos organismos se determina tanto o más por la iniciativa que se manifiesta en ellos que por el número de asociados.

En el marco de la Constitución que establece unos principios y objetivos en materia de participación, que aún no han sido totalmente desarrollados por leyes, las ciudades españolas se han dotado de reglamentos de participación o han desarrollado numerosas iniciativas prácticas, antes incluso de aprobarse la legislación local que supera la confusa y anacrónica Ley de 1955.

El Ayuntamiento de Barcelona aprobó en 1986 las Normas Reguladoras de la Organización de los Distritos y de la Participación Ciudadana, que, al amparo de la nueva Ley de Bases de 1985, recogía la

experiencia práctica y la vida real de los distritos después de siete años de gobierno municipal democrático.

El avance cualitativo que supone la articulación provisional de la Carta respecto a la participación ciudadana es que ésta se entiende como profundización de la democratización de la vida municipal, en su sentido más amplio. No se trata sólo de ampliar o revisar la organización y mecanismos previstos en la normativa vigente desde 1986. El texto de la Carta de Barcelona integrala la participación ciudadana, tanto desde el punto de vista procedural como organizativo, en los procesos de elaboración de los programas y proyectos, así como en la gestión y ejecución de los mismos, especialmente en las materias que afectan más directamente al ciudadano, y, por tanto, a su calidad de vida. Para ello, la Carta se fundamenta en una cultura organizativa orientada en función de la demanda ciudadana.

Los objetivos primordiales que inspiran la Carta son:

1) Desarrollar la participación en la definición de programas y proyectos, en la ejecución de las obras y en la gestión de los

*La participación ciudadana plantea en muchas ocasiones problemas de difícil solución, si se trata de garantizar o de evaluar la representatividad de los colectivos o de las asociaciones que se relacionan con el gobierno y la administración municipal.*

*En algunos casos, es preciso una regulación rigurosa, por ejemplo, número de asociados o de firmas para promover una consulta popular. En otros casos, se debe actuar con el mayor pragmatismo y adecuación a la situación concreta, por ejemplo, comisión de seguimiento de un plan especial o de un programa social.*

1. Véase Ajuntament de Barcelona - Área Metropolitana de Barcelona, *Régimen especial para las grandes ciudades. La Carta Municipal de Barcelona*, Colección Barcelona Eurociudad No. 5, 1991. El autor presidió la Ponencia Técnica y se hizo cargo de la redacción de la Memoria Explicativa del Proyecto.

Sobre participación ciudadana, véase del mismo autor:

-----, "Notas sobre ciudades, gobiernos locales y movimientos populares", ponencia Foro Global Río 92, *direito a ciudades e meio ambiente* Forum Brasileño de Reforma Urbana. Río de Janeiro, 1993; texto reeditado en Barcelona, por PSC en 1993 y en Chile, por la Revista Eure en 1994.

-----, "La ciudad y sus gentes", *Las ciudades y las políticas sociales en Europa*, Congreso Europeo de Bienes Sociales, Eurociudades, Barcelona, 1991.

-----, "El gobierno de las grandes ciudades", Borja, Castells, Dorado y Quintana, *Las grandes ciudades en la década de los 90*, Sistema, Madrid, 1990.

-----, *Democracia local: descentralización del Estado, políticas económicas sociales en la ciudad y participación popular*, Ajuntament de Barcelona, 1988.

-----, *Estado y ciudad*, PPU, Barcelona, 1988. En este libro se recogen los principales textos del autor publicados entre 1979 y 1987.

-----, *Manual de gestión municipal*, IEAL-INAP, Madrid, 1987; y CEUMT, Barcelona, 1983.

-----, *Descentralización y participación ciudadana*, IEAL-INAP, Madrid, 1986.

-----, *Estado, descentralización y democracia*, Ediciones Foro Nacional por Colombia, Bogotá, 1989.

servicios municipales: audiencias públicas sobre el programa cuatrienal, facilitar la consulta popular por distritos, experimentar nuevas formas de participación ciudadana sectorial en los grandes servicios y empresas municipales y, sobre todo, multiplicar los canales de comunicación con la ciudadanía, generalizando la utilización de nuevas tecnologías. Por ejemplo, experimentar la consulta telemática en los distritos.

2) Promover la iniciativa y el voluntariado, a partir de programas y campañas especiales que estimulen orienten las energías sociales hacia objetivos de interés colectivo debatidos públicamente.

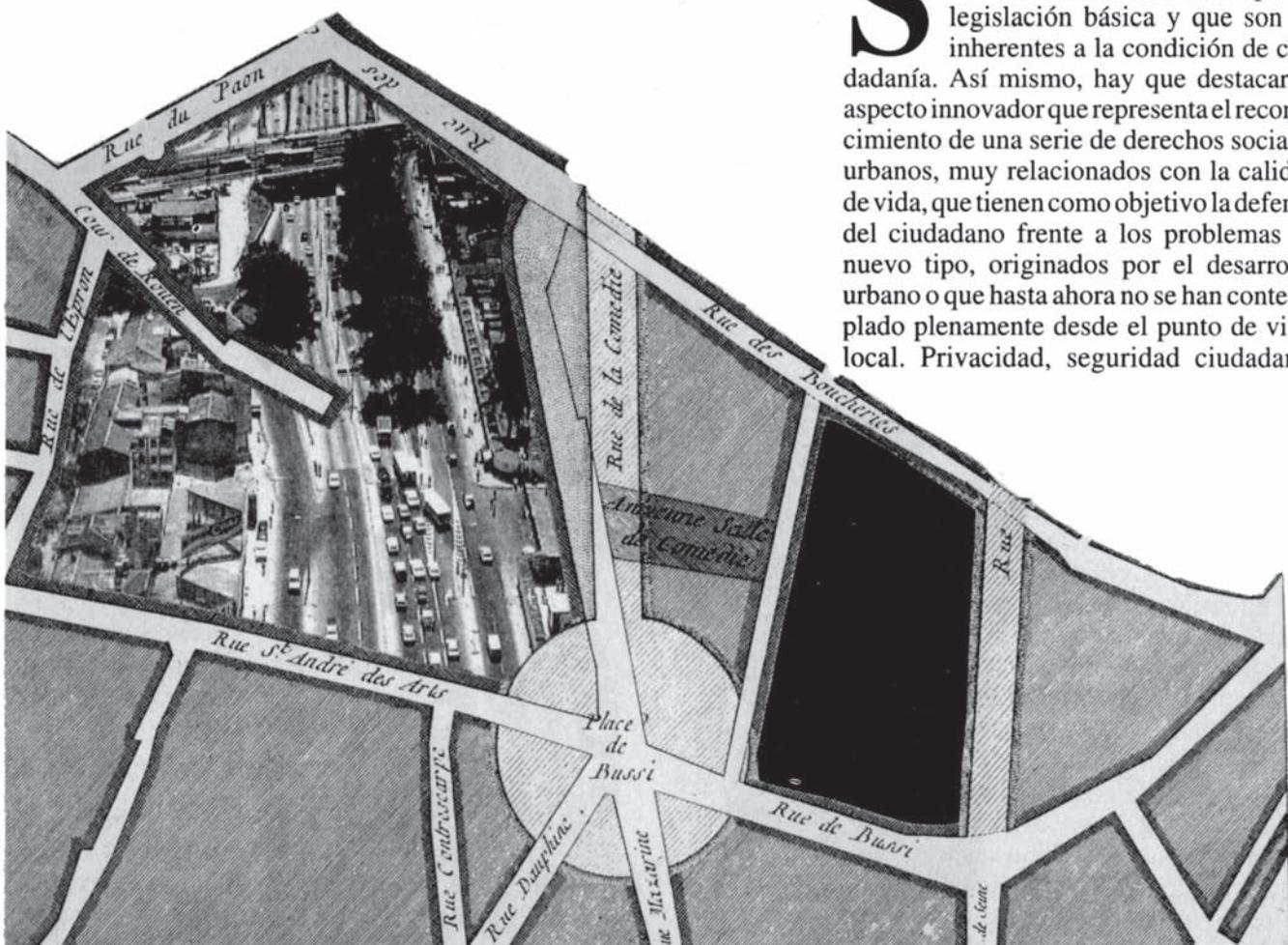
3) Reforzar el tejido asociativo, mediante una política de apoyo a las entidades que les permita mejorar su capacidad técnica y administrativa y las haga competitivas en el momento de manifestar opiniones, realizar

actividades o gestionar servicios de carácter general o para sus asociados.

El cumplimiento de este último objetivo es importante, si consideramos que la participación ciudadana no se produce si no se da un *feeling* entre ciudad y ciudadanos, instituciones y entidades, administraciones y grupos de base. Hoy existe o puede generarse fácilmente, pero es necesario encontrar sistemas que lo hagan operativo. La Carta Municipal pretende dar este marco operativo a la participación, sistematizando los principales aportes desarrollados por los grandes municipios y, en particular, los institutos y organismos ya regulados y experimentados en los últimos años por el Ayuntamiento de Barcelona.

#### *Derechos ciudadanos e instrumentos de participación*

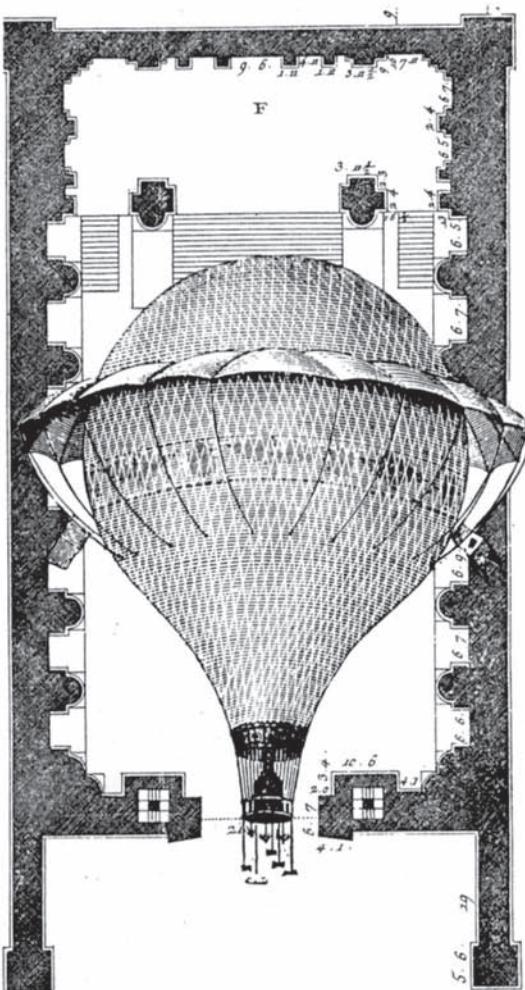
**S**e contemplan y desarrollan aquellos derechos reconocidos por la legislación básica y que son ya inherentes a la condición de ciudadanía. Así mismo, hay que destacar el aspecto innovador que representa el reconocimiento de una serie de derechos sociales urbanos, muy relacionados con la calidad de vida, que tienen como objetivo la defensa del ciudadano frente a los problemas de nuevo tipo, originados por el desarrollo urbano o que hasta ahora no se han contemplado plenamente desde el punto de vista local. Privacidad, seguridad ciudadana,



indefensión ante grandes empresas de servicios, son temas que se quieren abordar en la Carta con el convencimiento de que la administración local, conjuntamente con los ciudadanos, organizados o no, es el mejor marco para su tratamiento específico sin perder, al mismo tiempo la visión global de los problemas urbanos.

1) *Comunicación e información.* Para hacer efectivo el derecho de los vecinos a recibir la mayor información sobre las actividades municipales, la Carta establece que las administraciones del Estado y de la *Generalitat* otorgarán al ayuntamiento de Barcelona las autorizaciones o concesiones necesarias para la instalación de emisoras de radiodifusión y TV municipales, las cuales podrán realizar todas aquellas actividades que le aseguren la suficiencia de recursos. Se contempla así mismo el derecho de los ciudadanos para utilizar estos medios. En otro nivel, se articula la información pública de los instrumentos de planificación urbanística, de modo que suponga un mayor conocimiento de su contenido por parte de los ciudadanos, a través de los mecanismos de publicidad tradicionales o de nueva implantación, en relación con los cuales se introduce la posibilidad de crear comisiones de seguimiento.

2) *Información pública individualizada.* Aprovechando experiencias similares ya realizadas por el Ayuntamiento, se contempla la fórmula de la información pública individualizada. Mediante este mecanismo, sin perjuicio de la utilización de los canales preceptivos de información pública, se pretende que los ciudadanos en general o los colectivos afectados puedan ser informados de la actuación municipal, al tiempo que expresan su conformidad o disconformidad y las posibles sugerencias. La información pública individualizada es, por tanto, una institución que permite la



Mauricio Suárez, Collage

participación individual o colectiva, bien a través de grupos informales o asociaciones estructuradas.

Este tipo de información puede desarrollarse muy rápidamente con la utilización de las nuevas tecnologías de información y consulta.

La realización del "Proyecto Joven" fue un ejemplo de ello. Se trataba de definir la política municipal en materia de juventud, para lo cual se utilizaron, entre otros mecanismos, diferentes tipos de consulta:

– Individualizada, mediante boletines enviados a todos los jóvenes censados en el municipio y la creación de teléfono y buzón abierto.

– Colectiva, mediante encuestas a grupos con determinadas señas de identidad o signos diferenciados propios (grupos informales).

– Jóvenes asociados, a través del Consejo de la Juventud.

– Territorializada, para conocer las diferencias de opinión y demandas en los diferentes distritos.

3) *Consulta ciudadana.* Reconociendo el derecho de todo ciudadano a ser consultado, la Carta contempla la capacidad de convocatoria de este tipo de consulta. Como avance más significativo se propone que el Consejo Pleno regule ambas figuras y que en el caso de consultas que afecten al ámbito de un distrito, se puedan convocar a instancia del 1% de los residentes en el mismo.

4) *Derechos de sugerencia, petición y queja.* Son derechos ya reconocidos y ejercidos (existe un libro al efecto en cada distrito) y que la Carta Municipal consagra, añadiendo el derecho a que sean difundidos por los medios de comunicación, a disposición del ayuntamiento.

5) *Audiencia pública.* El ayuntamiento se obliga a realizar anualmente audiencia pública sobre el Programa de Actuación o su revisión, los presupuestos municipales y

las ordenanzas fiscales, si bien se plantea la posibilidad de ser solicitada por los ciudadanos a título individual (mediante pliego de firma) o colectivo (entidades o conjunto de entidades que acrediten un mínimo de asociados) sobre cualquier materia de competencia municipal.

6) *Iniciativa ciudadana*. Se mantiene la iniciativa ciudadana como aporte de medios económicos, bienes, derechos o trabajo personal para la realización de actividades de interés municipal, para lo cual los distritos habrán de dotar anualmente una partida presupuestal.

7) *Iniciativa reglamentaria*. Se amplia el concepto de iniciativa ciudadana a la capacidad para proponer la aprobación de reglamentos, a través de los Consejos de Distrito o Sectoriales o por iniciativa de un grupo promotor que cuente con el respaldo del 1% de los empadronados mayores de 16 años.

8) *Gestión cívica de infraestructuras y equipamientos*. Si la iniciativa ciudadana se prevé para aquellas actuaciones no previstas por el Plan de Actuación Municipal, la gestión cívica se crea como una nueva forma de intervención de la ciudadanía en la gestión municipal. En los últimos años se ha experimentado positivamente la gestión directa por parte de los ciudadanos, de equipamientos de competencia municipal. Esta fórmula se desarrolla especialmente en el caso de los centros cívicos, equipamientos deportivos y centros de jóvenes. Ahora se trata de avanzar en el protagonismo de la ciudad y la Carta Municipal propone que las organizaciones y entidades de carácter cívico puedan participar también en la gestión de servicios, equipamientos o infraestructuras cuya titularidad corresponde a otras administraciones públicas (por ejemplo, puerto y aeropuerto), en los cuales organizaciones como sindicatos, Cámara de Comercio y asociaciones de usuarios pueden aportar un mayor dinamismo e iniciativa y en los que la ciudad, a través del ayuntamiento y de estas entidades debe adquirir un mayor protagonismo.

9) *Campañas ciudadanas y cooperación municipal*. La respuesta a grave problemas sociales (drogas, seguridad ciudadana, marginalidad, etc.), la capacidad de aplicar

medidas para mejorar (o evitar la degradación) la calidad de vida urbana (tráfico, medio ambiente, patrimonio arquitectónico, higiene y limpieza, etc.), la promoción social y cultural de la ciudadanía. Todo ello requiere la realización de campañas que permitan articular la cooperación ciudadana mediante fórmulas diversas, por ejemplo, apoyo público a iniciativas individuales ("Barcelona ponte guapa": rehabilitación ciudadana), colaboración organizada en estructuras mixtas (consejos de seguridad ciudadana por distritos) o por encargo de servicios de carácter social a grupos privados (cooperativas de asistencia domiciliaria), campañas de promoción de actividades ligadas a una mejora de servicios y equipamientos (difusión del deporte, limpieza y acceso a las playas, organización de visitas a los museos o a las obras de la ciudad, etc.) Estas campañas permiten innovar en los mecanismos de comunicación, participación, cooperación y apoyo a la iniciativa ciudadana.

10) *Organismos de consulta y participación*. Con el fin de ser consultados por órganos municipales y proponer conjuntamente soluciones a los problemas planteados, en la Carta Municipal se confirman los Consejos Consultivos Territoriales (de ámbito de ciudad o distrito) y los Consejos Sectoriales. En la actualidad, además de los Consejos de Entidades de Distrito, están ya participando en la gestión municipal Consejos Sectoriales como los de Bienestar Social, de la Juventud, Consejo Económico y Social, Transportes y Circulación, Escolar, Deportes, etc. Por otra parte, existe la posibilidad de creación de Consejos Consultivos de carácter puntual. Así se ha actuado con motivo de la redacción del Plan Estratégico o del propio debate de la Carta Municipal. Tanto en uno como en otro caso, se posibilita la representación de entidades o de ciudadanos individuales que estén directamente relacionados con el sector del cual se trate. Más adelante expondremos sucintamente las características de tres Consejos de reciente creación que nos parecen especialmente innovadores: Justicia Municipal, Tributario y de Bienestar Social.

11) *Derecho a la intimidad*. La información tiene una doble vertiente. Si antes

*La información tiene una doble vertiente. Si antes hemos explicado el derecho de los ciudadanos a estar informados, no podemos olvidar que las administraciones recaban, en el ejercicio de sus funciones, una cantidad cada vez mayor de información sobre los ciudadanos. En la Carta, el Ayuntamiento de Barcelona se obliga a garantizar la intimidad y privacidad de los ciudadanos, mediante la regulación de la utilización de registros, padrones y otros instrumentos públicos, así como de la utilización de cada nueva tecnología para la gestión municipal.*

hemos explicado el derecho de los ciudadanos a estar informados, no podemos olvidar que las administraciones recaban, en el ejercicio de sus funciones, una cantidad cada vez mayor de información sobre los ciudadanos. En la Carta, el Ayuntamiento de Barcelona se obliga a garantizar la intimidad y privacidad de los ciudadanos, mediante la regulación de la utilización de registros, padrones y otros instrumentos públicos, así como de la utilización de cada nueva tecnología para la gestión municipal.

12) *Acceso de la ciudadanía a la administración y transparencia del procedimiento administrativo.* Para lograr una mayor transparencia y accesibilidad de la administración, se han realizado ya mejoras significativas en las relaciones administración-ciudadanos y se han introducido algunas normas innovadoras en el proyecto de la Carta.

En este sentido, se establece que el ayuntamiento no exigirá a los ciudadanos que aporten datos que ya consten en la propia administración, se admiten declaraciones verbales relativas a sus circunstancias personales sin presentación de documentación justificativa, se propone generalizar la *ventanilla única* en materia de autorizaciones y solicitud de servicios, como sucede en la actualidad en materia de agua, gas y electricidad.

Además de las propuestas recogidas en la Carta Municipal, se están mejorando servicios ya existentes como el “010, Barcelona Información” o las oficinas informativas de los distritos y se experimentan nuevas actuaciones como el “Teléfono 900” para la realización de determinadas gestiones administrativas.

13) *Carta de derechos medioambientales.* Barcelona, como toda gran ciudad, es un sistema complejo con multitud de interrelaciones. Los sistemas provocan disfunciones. Así, parte de la materia y energía se convierte en contaminación ambiental y residuo; el transporte provoca contaminación sonora; muchas formas de publicidad, contaminación visual, etc. El conjunto de todas estas disfunciones se convierten en agresiones al medio ambiente urbano.

Por eso, la Carta Municipal compromete a la administración a redactar una Carta

de Derechos Medioambientales que determine y garantice estos derechos a todos los ciudadanos de Barcelona.

Una carta que contemple consideraciones medioambientales en las estrategias de planificación; que garantice un uso prudente y racional de los recursos naturales; que sirva para proteger a los ciudadanos de las agresiones que se hacen a su entorno, ya sea contaminación atmosférica, sónica o de las aguas; y garantice la sensibilidad ecológica y medioambiental de todas las actuaciones que se hagan en la ciudad.

Por otro lado, el ayuntamiento podrá establecer sistemas de colaboración y concertación con las entidades públicas y privadas y con los ciudadanos individuales, para asegurar la adaptación de las políticas medioambientales a las necesidades de la ciudad. Esta colaboración podrá tener componentes económicos y/o efectos en las tasas o contribuciones, de forma que se pueda castigar o premiar las acciones que afecten al medio ambiente.

14) *Defensa de los usuarios y consumidores.* Se reconoce la capacidad municipal para defender los intereses de los ciudadanos ante las grandes empresas, públicas y privadas, prestadoras de servicios públicos. La Carta posibilita la defensa general del ciudadano en tanto que consumidor, asumiendo competencias de inspección y sanción en materia de precios, etiquetado, presentación, publicidad, etc., y promoviendo la colaboración de entidades y organismos del sector.

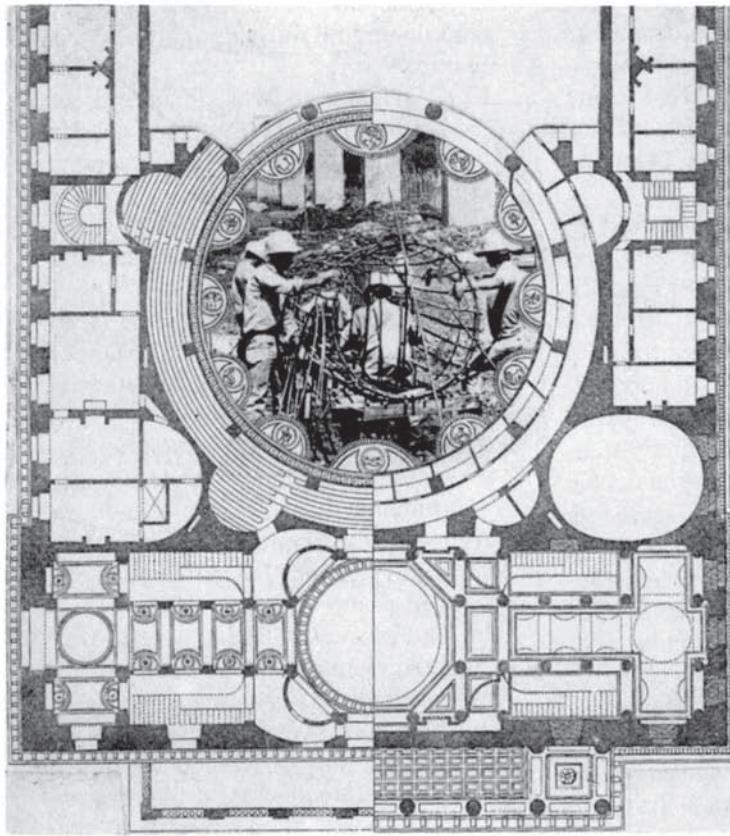
Uno de los instrumentos para desarrollar estas funciones es el Tribunal Arbitral de Consumo, previsto en la Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios. Este tribunal se configura como un órgano arbitral para resolver, de oficio o a instancia de parte, las reclamaciones y quejas que se formulen respecto a la prestación de productos y servicios. El sistema arbitral se basa en la sumisión voluntaria de los consumidores y las empresas a un arbitraje que resuelva los conflictos utilizando criterios de equidad y conciliación. En su composición estarán presentes representantes de los consumidores y de las empresas. Los laudos arbitrales son inmediatamente ejecutivos, sin que existan segundas instancias en este procedimiento.

**Se reconoce la capacidad municipal para defender los intereses de los ciudadanos ante las grandes empresas, públicas y privadas, prestadoras de servicios públicos. La Carta posibilita la defensa general del ciudadano en tanto que consumidor, asumiendo competencias de inspección y sanción en materia de precios, etiquetado, presentación, publicidad, etc., y promoviendo la colaboración de entidades y organismos del sector.**

15) *Consejo de Justicia Municipal.* Ya hemos hecho referencia a los Consejos Sectoriales en la gestión local, pero, por su carácter específico y lo que significa de innovador, hacemos especial mención en este apartado del Consejo de Justicia Municipal, cuyo principal objetivo es supervisar el funcionamiento del tribunal y de los juzgados municipales.

La Carta prevé que el Consejo de Justicia Municipal sea presidido por el alcalde y lo compongan, entre otros, el presidente del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, el fiscal-jefe del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, el presidente del Tribunal Municipal, un representante del Consejo General del Poder Judicial, de la Seguridad Pública del Estado y de la *Generalitat*, de los sindicatos y de organizaciones empresariales y gremiales, organizaciones vecinales y colegios profesionales.

16) *Seguridad ciudadana.* Para la consolidación de un modelo de seguridad ciudadana que suponga la actuación no sólo en el terreno de la represión, sino también en el de la prevención y en el fomento de la participación-solidaridad ciudadana, la Carta contempla la conformación del Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Delincuencia, presidido por el alcalde, como órgano de participación en esta materia. Este consejo, a escala municipal, complementará los ya existentes en los distritos y sustituirá al actual Consejo de Seguridad Urbana. El Consejo de Seguridad Ciudadana y de Prevención de la Delincuencia tendrá una composición mixta, como el anteriormente citado de Justicia Municipal. En el actual consejo ya participan las organizaciones sindicales, empresariales, gremiales, vecinales y profesiona-



Mauricio Suárez, Collage

les, junto con los representantes del ayuntamiento y del gobierno civil, de la Policía y de la Justicia. Este consejo podrá tener alcance metropolitano, si así lo acuerdan los ayuntamientos interesados o los entes supramunicipales de la conurbación.

La Junta Local de Seguridad, cuya presidencia la Carta asigna al alcalde, como ya establece la ley estatal, es el órgano de coordinación de los diferentes cuerpos policiales que actúan dentro del término municipal. Esta junta estará complementada por las Mesas de Coordinación Policial de Distrito, presididas por el *concejal-presidente* del mismo, que ya han comenzado a funcionar en nuestra ciudad.

#### 17) *Consejo Tributario.*

En 1988 se constituyó el Consejo Tributario como órgano especializado adscrito al área de finanzas. Su funcionamiento ha sido valorado muy positivamente y ahora queda recogido en la Carta Municipal. Está integrado por expertos de reconocida competencia técnica en materia tributaria. Entre sus funciones se destaca la de informar la propuesta de resolución de los recursos y reclamaciones presentadas por los ciudadanos contra actos de carácter tributario. El Consejo tiene la facultad de elaborar una propuesta de resolución que, si bien no tiene carácter vinculante, puede ser asumida por los órganos decisarios del ayuntamiento, como ha sucedido regularmente desde su implantación.

18) *Plan Estratégico.* La visión integral de la ciudad que ofrece la Carta plantea nuevos aspectos en cuanto a la gestión del territorio. Se asume la concepción de la planificación estratégica como sistema de referencia para la definición de los elementos a ubicar en el territorio y como fórmula para el establecimiento de previsiones sobre los tipos e intensidad de actividades deseada-

bles en la ciudad y su distribución. Y eso, sin contradecir la finalidad del planeamiento territorial como instrumento para la ubicación física de los elementos de la estructura de los sistemas y de la ordenación urbana, relacionadas estrechamente con su función económica o social.

Los sistemas de planificación estratégica representan, además, un instrumento muy válido para la coordinación y priorización de las actividades sobre el territorio de otras administraciones, así como para el establecimiento de las bases de cooperación público-privada en acciones concertadas. El marco de un plan estratégico garantiza así mismo la transparencia y el debate público en la definición y priorización de los grandes proyectos urbanos.

19) *Participación pública en el urbanismo municipal.* La información pública de los instrumentos de planeamiento deberá hacerse de forma que suponga el mayor conocimiento de su contenido por parte de los ciudadanos. Se procederá a la articulación del concepto de la Comisión de Seguimiento, en los casos necesarios. También se hace imprescindible la memoria urbana en los planes urbanísticos y proyectos de obras que, especificando los usos y necesidades de estos planes y proyectos, será realizada conjuntamente con los vecinos mediante los instrumentos de participación.

20) *Servicios Sociales.* El Ayuntamiento de Barcelona organiza la oferta de servicios sociales bajo el principio de considerar este servicio como un derecho de todos los ciudadanos, en la perspectiva de la promoción de la igualdad de oportunidades, y la mejora de la seguridad económica y social de los ciudadanos.

En el marco de esta concepción política y para garantizar los mínimos sociales, el ayuntamiento ha desarrollado una acción positiva hacia las personas y grupos menos favorecidos, huyendo del asistencialismo, desarrollando los recursos propios de las personas y los grupos, y potenciando su participación en la vida activa del municipio.

Para hacerlo posible, es preciso:

– Que estén territorializados, tanto los primarios como los especializados, y estrechamente ligados al resto de servi-

cios personales para conseguir una atención integral al individuo, grupo o comunidad.

– Conseguir una red coordinada, ya sea para la calidad de la prestación del servicio, como para la necesaria cooperación público-privada, muy importante en este ámbito.

La Carta contempla las competencias siguientes:

- Delegación de competencias de todos los servicios especializados, incluidos aquellos que son en la actualidad de la esfera municipal.
- Participación en la planificación de los servicios sociales cuando afecten al ámbito municipal.
- Autorización, inspección y control de la actividad generada por la iniciativa privada en el ámbito municipal.
- Informe preceptivo de aquellas subvenciones o ayudas que otras administraciones puedan dar a entidades privadas que operen en el término municipal.

21) *Sectores de población objeto de especial atención social.* Hay colectivos de población que, por sus características personales y sociales, encuentran un especial grado de dificultad para mantener niveles normales de interrelación e integración a la vida ciudadana. Son usuarios –o potencialmente usuarios– de los programas especializados y comunitarios que configuran la red de servicios sociales municipales, y que necesitan una especial atención social.

1. *Minorías étnicas, extranjeros, inmigrantes y refugiados.* En los últimos años, en Barcelona, como en otras muchas ciudades europeas, se ha hecho evidente la presencia de una colonia importante de inmigrantes extranjeros. Las previsiones y estudios sociales indican que en los próximos decenios aumentarán en nuestro ámbito geográfico estos procesos migratorios.

La presencia de extranjeros no ha de valorarse de forma negativa, como una amenaza o como una fuente de tensión social, sino como una posibilidad real de diálogo, expresión de cooperación internacional y enriquecimiento social y cultural de la propia ciudad.

Para garantizar el respeto y la defensa de los derechos de los inmigrantes extranje-



La tierra y sus habitantes

ros y de las minorías étnicas, sin ningún tipo de discriminación, es voluntad del ayuntamiento realizar todo lo que sea posible para respetar y hacer respetar estos derechos. Por eso, la Carta Municipal, en la línea que recogen los trabajos de la Comisión de Investigación del Racismo y la Xenofobia del Parlamento Europeo, y también del Grupo de Trabajo de Extranjeros y Refugiados del Consejo Municipal de Bienestar Social, establece el derecho a voto en las elecciones municipales de todo extranjero inscrito como residente en el registro competente.

Hasta que no pueda ser efectivo este derecho, cumpliéndose las condiciones que marca la Constitución española, el propio ayuntamiento se compromete en la Carta a regular algún procedimiento para que los extranjeros puedan tener representación en los órganos de participación.

Además de las políticas sociales que realiza el ayuntamiento a favor de los inmigrantes extranjeros y las minorías étnicas, el derecho efectivo de sufragio consagrado en la Carta es la máxima garantía de integración en una sociedad que se prefigura *multiracial* y *multicultural*.

2. *Población de paso o nómada*. La existencia de un sector de población con una forma de vida nómada no es fenómeno nuevo, y últimamente adquiere en toda Europa una importancia creciente. Formas de atención hacia este sector social están ya en marcha. Así, en Francia (en donde la población nómada se estima en 250 mil personas) una orden ministerial hace que todas las poblaciones de más de 5 mil habitantes reserven espacios acondicionados para ellos. En España, Sevilla ha iniciado ya la preparación de un espacio de estas características.

La Carta, a pesar de que el fenómeno en Barcelona hoy no es importante, lo tiene previsto. Así, salvando la endémica falta de suelo en la ciudad, la Carta plantea la reserva de los terrenos de propiedad municipal, siempre que no dificulten la ejecución de Planes, para la ubicación de

personas transeúntes, reglamentando la alcaldía las condiciones temporales y de uso.

3. *Gran pobreza*. La Carta, en el apartado de Servicios Sociales, parte del principio de igualdad, con el objetivo de prevenir y eliminar, entre otros, las diferentes formas

de marginación social y económica. La gran pobreza es un fenómeno básicamente de las grandes ciudades que, en algunos casos (como los *Homeless* en Nueva York), revisten carácter de epidemia social. Por esta consideración de problemática de gran ciudad, la Carta prevé una amplia asunción de competencias. En este caso concreto, con la voluntad de intervenir en los procesos de rehabilitación social que sirven para, sin crear una dependencia de las personas hacia la atención de la administración, ponerlos en una actitud dinámica de salida de ese mundo.

Mauricio Suárez, Collage

Hay otros sectores de población que son especialmente vulnerables y/o que sufren discriminaciones varias: tercera edad e infancia, parados de larga duración, mujeres dependientes, descapacitados y drogadictos, etc. Estos grupos, cuya sola enumeración es suficiente para comprobar su importancia (sumados dan una mayoría de



población), son o debieran ser la principal *clientela* de los mecanismos de participación de carácter general. Aunque requieren también mecanismos específicos ligados a los programas públicos que les afecten.

## Conclusiones

1. La gran ciudad expresa hoy melancolía por un pasado que no volverá y nostalgia de futuros menos inciertos y más integradores. Se multiplican las tensiones sobre los usos y las formas de los territorios y las desigualdades, marginaciones y exclusiones sociales, pero también reaparecen proyectos colectivos, solidaridades sociales y procesos de integración colectiva. Como siempre, los cambios económicos y tecnológicos son contradictorios y susceptibles de usos sociales opuestos.

La crisis de los modelos ideales de ciudad, perseguidos por un urbanismo tan rígido, como impotente era la administración para realizarlo de modo activo, no autoriza a tirar al niño con el agua sucia. La experiencia de Barcelona, donde todos estos fenómenos se han dado en los últimos 10 años, agravados además por un déficit histórico de inversión pública infraestructural; por una crisis de reconversión económica extremadamente dura, debido a la base industrial tradicional de la ciudad; por la fragmentación político-administrativa de la ciudad-real y por la difícil relación con el gobierno de la Comunidad Autónoma, demuestra que es posible dar la vuelta a la situación. El cambio de signo operado en la segunda mitad de los 80 no se debe exclusivamente a la política de ciudad y a la acción del gobierno municipal, pero indudablemente le debe mucho. Defendemos una política de ciudad muy *intervencionista*, entendiendo que la concertación público-privada, el planeamiento flexible, la desregularización y/o privatización en algunos sectores que se habían convertido en junglas normativas y burocráticas, y una organización más *empresarial* del sector público, no va en detrimento de la iniciativa pública que no se adapta pasivamente a los resultados de las acciones opuestas de los agentes privados. Todo lo contrario: frente al discurso neoliberal de abandono, reivindicamos el liderazgo público local, pero en condiciones tales que aseguren su eficacia económica y su control social.

diciones tales que aseguren su eficacia económica y su control social.

2. Esta política y esta acción las podemos resumir en tres principios:

1) *Acción pública integral* que aborde a la vez objetivos urbanísticos, sociales, económicos, culturales, de racionalización administrativa y de participación ciudadana que debe confluir en la elaboración de un nuevo tipo de *planeamiento estratégico y territorial*, basado en la definición de objetivos concertados (con las otras administraciones públicas y los actores privados), de procedimientos claros y obligatorios para todos y de acciones fuertes o duras (debidamente atribuidas en el tiempo y en la financiación a sus responsables).

2) Definición de un *proyecto de ciudad* movilizador de recursos, energías e ilusiones que se concrete en proyectos específicos (como los Juegos Olímpicos), pero también en una voluntad política explícita y continuada de *promoción* de la ciudad y de la *calidad de vida* de sus ciudadanos.

3) Generación de un *patriotismo de la ciudad* que permita a sus líderes, actores y conjunto de la ciudadanía asumir con orgullo su pasado y su futuro y, especialmente, su actividad presente en todos los campos (desde la presencia internacional hasta la lucha contra la pobreza, desde la estética hasta la iniciativa económica). Este patriotismo de ciudad se inscribe en la asunción plena del rol de *capital* de Cataluña (y de segunda capital de España) y en la firme vocación de *centralidad* en el sistema europeo de ciudades.

3. *La gobernalidad* de la gran ciudad no puede plantearse en términos estáticos, de gestión de servicios públicos y de control social, sino según objetivos de promoción, de funcionalidad y de integración o solidaridad. Para ello –y a modo de resumen de los argumentos ya expuestos– insistimos en:

1) La necesidad de un *gobierno local fuerte*, representativo, eficaz y estable y con capacidad de liderazgo.

2) La articulación o coordinación de las *políticas y de las administraciones pú-*

*Defendemos una política de ciudad muy intervencionista, entendiendo que la concertación público-privada, el planeamiento flexible, la desregularización y/o privatización en algunos sectores que se habían convertido en junglas normativas y burocráticas, y una organización más empresarial del sector público, no va en detrimento de la iniciativa pública que no se adapta pasivamente a los resultados de las acciones opuestas de los agentes privados.*

*Todo lo contrario: frente al discurso neoliberal de abandono, reivindicamos el liderazgo público local, pero en condiciones tales que aseguren su eficacia económica y su control social.*

blicas en el marco municipal-metropolitano, con reconocimiento del protagonismo propio del(os) gobierno(s) local(es).

3) La concertación público-privada, tanto en la definición de objetivos y programas, como en la ejecución de líneas de acción y de proyectos, y en la gestión de servicios.

4) La asunción de *nuevas competencias* por parte de la ciudad para responder mejor a la crisis de funciones y servicios públicos y a nuevas demandas ciudadanas, para garantizar la debida coordinación de las políticas públicas y la participación ciudadana en ella y para utilizar o recuperar los recursos de la ciudad y de sus servicios públicos.

5) El desarrollo de todos los mecanismos posibles de *comunicación* y de *participación*, utilizando todos los recursos de las nuevas tecnologías y las mayores posibilidades de promoción de la vida comunitaria.

4. Por estas razones, insistimos tanto en la necesidad de un *régimen especial para la*

*gran ciudad*. No se trata de reclamar ningún privilegio, sino de responder a una necesidad reconocida hoy internacionalmente, expresada en organismos políticos y económicos (Comunidad Europea, Banco Mundial) y que ha dado lugar a iniciativas legislativas y contractuales de muchos gobiernos nacionales, por ejemplo, los casos de Francia y de Italia. Hoy en las grandes ciudades se acumulan grandes problemas y grandes retos de la humanidad, y hay que hacerles frente desde ella misma. Las nuevas relaciones entre medio ambiente y producción; entre tiempo de trabajo y tiempo



Europa Pintoresca

de ocio; entre generaciones y roles sociales; entre derechos urbanos y acceso o ejercicio social a/de lo que éstos ofrecen o posibilitan; entre grupos sociales desiguales y diversos, cuando no opuestos, no sólo por diferencias económicas sino por culturas; entre universalidad e identidad local; entre usos alternativos de nuevas tecnologías, entre libertad y seguridad; entre demanda de servicios sociales y burocratización o

saturación de éstos (por ejemplo, justicia), etc. Debería evitarse que, una vez los cambios tecnológicos y los progresos sociales y políticos democráticos han llevado a la superación de la *ciudad-fábrica*, se reprodujera un aparato similar con la *ciudad del terciario superior* –dual y excluyente, hiperfuncional hasta perder su funcionalidad principal, la polivalencia– que olvidara la



Europa Pintoresca

calidad de vida de sus sujetos y las demandas del territorio de su *interland*.

5. Precisamente, uno de los aspectos que debe hacer posible el régimen especial es el *rol internacional* de las grandes ciudades. Estas deben ser *competitivas* a nivel mundial, y especialmente en el caso europeo. Para ello necesitan actuar en estos ámbitos y cooperar entre sí:

- Las grandes ciudades deben estar presentes en los *organismos internacionales* que les interesen directamente o, en todo caso, estar legitimadas para llevar a cabo una actuación eficaz entre ellos (hoy especialmente, la Comunidad Económica, pero también bancos internacionales, etcétera).
- La ciudad debe desarrollar una política de *promoción* hacia el exterior y de *atracción* hacia sí (inversiones, infraestructuras, eventos, etcétera).
- El intercambio y la cooperación entre ciudades y entre regiones urbanas de distintos países se convierte hoy en uno de los ejes principales de una política de desarrollo para cada una de aquéllas.
- Muchos de los problemas que deben abordar las grandes ciudades requieren concretar políticas a nivel internacional: medio ambiente, infraestructuras de comunicación, inmigración, grandes iniciativas económicas, tecnológicas o culturales.

Por otra parte, el *rol internacional* de las ciudades europeas no puede descuidar la otra cara de la moneda: la *cooperación* con los países y ciudades más atrasados y/o más desequilibrados y marginados, la solidaridad. Una política internacional de cooperación debe apoyarse fuertemente en las ciudades, más operativas, más capaces de dar respuestas efectivas a las demandas de otras ciudades y regiones que los organismos internacionales o nacionales *especializados*. Para ello deben obtener los medios necesarios de estos organismos, pero también plantearse esfuerzos propios. Así, por ejemplo, en el proyecto de Carta Municipal de Barcelona se propone una partida obligatoria que alcance, gradualmente, el 0.7% del presupuesto para cooperación internacional.

6. La política de grandes ciudades es un *terreno obligatorio de encuentro* entre el

Estado (se entiende gobiernos y administraciones central y autonómica) y el gobierno local (se entiende ayuntamiento y ente supra-municipal o metropolitano). Todo lo que se ha dicho hasta ahora no es posible si no se da este encuentro. Garantizar el rol promotor e integrador de la gran ciudad, su competitividad internacional y su funcionamiento interno es una cuestión de interés nacional de la mayor importancia. El Estado debe hacer un esfuerzo de gran generosidad para delegar o compartir competencias que son exclusivas (por ejemplo, las internacionales, de justicia y seguridad); para transferir recursos financieros y materiales que son indispensables a la ciudad (por ejemplo, el suelo en posesión de organismos públicos estatales: cuarteles, ferrocarril, puerto, etc.), y para desarrollar una nueva práctica de coordinación y concertación que inevitablemente dará un fuerte

protagonismo a los representantes políticos locales. Debe tenderse así mismo a una fuerte articulación entre Comunidad Autónoma y Gobierno de Gran Ciudad (que lógicamente tenderá a constituir una red de consorcios, convenios, contratos, etc.) para desarrollar funciones y actuaciones en común. En el caso de Madrid la Comunidad Autónoma asume el rol metropolitano, pero no ocurre lo mismo en las otras grandes ciudades españolas en las que el territorio de la comunidad es muy superior al de la región metropolitana.

7. Por último –pero no lo último– la ciudad es el lugar de la *innovación democrática*, el contexto donde se interrelacionan los problemas y los progresos de nuestra época, el espacio de construcción de relaciones sociales más solidarias y tolerantes. La ciudad viene de lejos y es nuestro futuro ●



*Por un sindicalismo  
para la democracia*

Calle 51 No. 55-78 -- Teléfono: 513 31 00 -- A.A. 12175 Medellín-Colombia

**Hernando Gómez Buendía**  
Abogado y político  
Exdirector del Instituto de Estudios Liberales

# Pacto colectivo y gobernabilidad de la ciudad colombiana\*

Hernando Gómez Buendía

## Introducción

**L**a gran ciudad es una gran paradoja. De un lado, está el hecho simple de que todos –o casi todos– preferimos vivir en ella: la ciudad es el destino de la inmensa mayoría de los migrantes, es el lugar donde se concentran las oportunidades de estudio, de trabajo, de cultura y de libertad. De otro lado, está la queja permanente de la ciudadanía y de los medios acerca de cuán difícil es vivir en medio del tráfico congestionado, la pobreza, la contaminación ambiental, la criminalidad callejera, la corrupción administrativa y la inoperancia del gobierno local.

Así, la paradoja esencial de la gran ciudad consiste en aumentar las oportunidades individuales, al tiempo que genera amenazas nuevas a la calidad de la vida colectiva. Esta paradoja afecta a todas las grandes urbes del mundo. Pero no cabe duda de que algunas ciudades tienen mejores mecanismos que otras para abordar los problemas colectivos.

Esa capacidad de resolver las dificultades que afectan al conjunto de la comunidad suele llamarse *gobernabilidad*. Pero esta palabra de algún modo implica que aquellas dificultades colectivas deben o pueden resolverse exclusivamente desde el gobier-

no. Y sin duda, el gobierno está para atender lo colectivo.

Sin embargo, la gobernabilidad no se agota en el gobierno. Primero, porque la *gobernabilidad* no siempre implica satisfacer las aspiraciones de los ciudadanos; también implica asegurar que sus insatisfacciones y conflictos se tramiten de modo pacífico, y ésta no es función exclusiva del gobierno, sino del sistema político en su conjunto (partidos y Estado). Segundo, porque el Estado sólo puede existir y actuar en cuanto exprese una *voluntad social*, un pacto colectivo y previo. Y tercero, porque también la sociedad civil y el sector privado pueden y deben contribuir a resolver los problemas colectivos. De modo que aquí se habla de *pacto colectivo* y no sólo de *gobernabilidad*.

El pacto colectivo en la ciudad se construye desde dos niveles básicos. Primero, las redes de solidaridad que expresan el complejo de relaciones de compadrazgo, vecinales o asociativas en torno a un determinado interés común (seguridad, salud, educación, aseo, transporte...) Segundo, la cultura ciudadana, entendida como el complejo de valores, actitudes y comportamientos transmitidos a través de los canales de socialización formal e informal (familia, escuela, vecindario, prensa...)

Si no hay pacto colectivo, en realidad no hay un ciudad: más bien hay un campamento. La solidez o precariedad del pacto colectivo –y de su correlato de gobernabilidad o ingobernabilidad– está en la base de toda política y de toda gestión urbanas. Lo colectivo y la gobernabilidad son el presupuesto básico para que la ciudad funcione como tal –incluyendo su manejo del suelo, del transporte y de la política social–.

Este texto no intenta lograr un alto grado de especificidad u operatividad. Aspira a precisar la naturaleza del problema, a mostrar por qué tiene una importancia de verdad crucial y a elaborar las grandes direcciones en las cuales tendríamos que avanzar para tener ciudades regidas por un pacto colectivo y, por tanto, gobernables.

Cada camino es, por supuesto, único. Las tradiciones, las situaciones, los desafíos y las potencialidades de cada ciudad difieren ampliamente. Sin embargo, existen ciertos denominadores comunes que de alguna manera permiten que este documento pueda ser útil para todas ellas.

\* Este artículo hace parte del informe presentado en mayo de 1994 por el autor al Proyecto "Apoyo a la Gestión Urbana - Col 93/100", del Ministerio de Desarrollo Económico, el Departamento Nacional de Planeación y el Programa de Gestión Urbana para Latinoamérica y el Caribe sobre Consulta Nacional Urbana, y es resultado de la discusión con el equipo participante en el mencionado trabajo.

## La ciudad debe ser el espacio de lo colectivo

Como hecho físico, la ciudad no es más que un territorio muy densamente habitado. Como hecho social, la ciudad es un modo de vivir, donde lo privado se refugia en el interior de cada vivienda, pero donde la educación, el trabajo, el transporte y la recreación –es decir, la mayor parte de la vida– transcurre en espacios públicos y bajo reglas que son –o deberían ser– de interés colectivo. Muy bien podría definirse la ciudad como el ámbito preferencial de lo colectivo, es decir, *lo público*.

Así pues, ¿en qué consiste *lo público*? En la ciencia jurídica, público es “cualquier servicio destinado a satisfacer las necesidades comunes e imprescindibles de los asociados”.<sup>1</sup> En el análisis económico, un bien o servicio es *público* cuando el libre mercado fallaría, es decir, produciría una cantidad no óptima en términos sociales.<sup>2</sup> Esta inadecuación de la oferta puede darse por una de cinco situaciones:

1) No aplicabilidad del principio de *exclusión del consumo*. Aquí, sin una acción pública –sin el Estado, para abreviar– el servicio sencillamente no existiría. Tal es el caso de los servicios públicos esenciales o *bienes públicos puros*, como el control del tránsito, la justicia o la vigilancia de las calles.

2) Externalidades, es decir, existencia de costos o de beneficios que no asume o no disfruta el agente individual, sino la sociedad en su conjunto. Cuando la externalidad es de costos, la oferta total del bien o servicio en cues-



Fotografía de Jeremy Horner, Bogotá desde el aire

tión tiende a ser excesiva: es el caso de las actividades nocivas para el medio ambiente, o el de las vías públicas ocupadas por negocios privados. Cuando la externalidad es de beneficios, la oferta privada tiende a ser insuficiente: es el caso de la investigación científica o de las actividades culturales.

3) Indivisibilidad de la oferta (bienes cuya producción sólo es eficiente en gran escala y que por lo mismo suponen costos fijos muy elevados). Es el caso de los *servicios públicos* en el lenguaje corriente, o sea, el equipamiento urbano, el transporte público y los *servicios domiciliarios* (agua po-

table, energía, telecomunicación, disposición de desechos y excretas).

4) Insuficiencia de demanda efectiva (por incapacidad de pago entre la población más pobre). Es el caso de los servicios *meritorios* o *preferentes*, como la nutrición materno-infantil, la salud preventiva, la educación básica, la vivienda mínima y la recreación popular.

5) Fallas en el suministro de información, que implica decisiones erróneas de los particulares. Tanto decisiones económicas (invertir más o menos de lo deseable) como, especialmente, decisiones políticas: los electores no saben cómo serán afectados realmente por las propuestas de los candidatos o por las acciones de las autoridades.

De esta manera, *lo público* incluye tanto 1) el suministro de los bienes y servicios identificados arriba, como 2) la deliberación y toma de decisiones acerca de dichos bienes o servicios. Y es aquí donde *lo público* se convierte en *lo político*. Y donde la ciudad debe dejar de ser una mera

infraestructura física para funcionar como *polis*, es decir, para que las decisiones públicas obedezcan a una racionalidad colectiva, en lugar de obedecer a las racionalidades particulares de quienes construyen o disfrutan de la ciudad.

1. Esta es la definición clásica de Léon Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel*, E. de Brocard, París, 1927-1931, tomo V, p. 173.

2. Esta definición se inspira en la teoría de las fallas del mercado: por ejemplo, J. E. Stiglitz, *Economics of the Public Sector*, W. W. Norton, New York, 1988; y se propone en Hernando Gómez B., “Economía y Constitución”, en *Economía Colombiana* No. 234, Bogotá, abril 1991, pp. 17 ss.

## El malestar de las grandes ciudades colombianas

**L**a vigencia de lo público, entendido como racionalidad colectiva, al mismo tiempo supone y se expresa en cuatro características que convierten la ciudad grande en gran ciudad es decir, en *polis*:

1) Existe el ciudadano, no apenas el poblador, el usuario o el cliente. El ciudadano tiene interés, información y participación en las decisiones públicas. En efecto, sólo la democracia conduce efectivamente a la racionalidad colectiva.

2) Existe un mecanismo adecuado para inscribir las racionalidades particulares en una gran matriz de racionalidad colectiva. Esta es la función capital de los partidos, que deben ser vehículos para expresar y resolver los conflictos sociales en la arena política, esto es, de modo pacífico y por medio de leyes de interés público. Sin partidos no hay gobernabilidad.

3) La autoridad está al servicio de la racionalidad colectiva y cuenta con los medios necesarios para imponerla. Los funcionarios no tienen interés propio, ni velan por algún interés privado. En cambio tienen la legitimidad y los recursos necesarios para preservar y ampliar continuamente la esfera de lo público.

4) La ley –es decir, la definición del interés público– se respeta. Se respeta por la autoridad y se respeta por los habitantes. De aquí nace realmente la seguridad ciudadana.

Así, la *polis*, la ciudad donde lo público obedece a una racionalidad genuinamente colectiva, es la ciudad donde concurren las cuatro características de: 1) democracia participativa, 2) concertación social, 3) administración eficaz, y 4) seguridad ciudadana.

Pero también a la inversa: la debilidad de la *polis* dentro de la ciudad se explica y se manifiesta en: 1) escasa participación política, 2) violencia

social, 3) subadministración, y 4) inseguridad.

De aquí nace el malestar hondo de las grandes ciudades colombianas: son ciudades grandes en el sentido físico, pero ciudades pequeñas en el sentido político. Tienen la infraestructura material para dar asiento y sustento a millares de familias, pero lo colectivo de la vida no se rige por una racionalidad pública, sino por el entrecruce aleatorio de racionalidades privadas o, cuando más, de racionalidades semi-públicas.

### Los actores y sus agendas

**N**inguna de las fuerzas sociales que forjan la ciudad es internamente homogénea, ni su racionalidad permanece invariada a lo largo del tiempo. Pero cada uno de los cuatro grandes agentes que históricamente han moldeado el macroacontecer y la *política urbana* en Colombia –la nación, los políticos, la empresa privada y el sector informal– tiene su propia agenda, una racionalidad enteramente válida y coherente, pero que no está inscrita en el marco de una racionalidad pública, nacida de la ciudad como tal. Y otros tres actores que en principio habrían de ser más sensibles a la racionalidad pública –los movimientos urbanos y organizaciones sociales, la *ciudadanía* y los medios de comunicación– no han jugado un papel suficientemente nítido o suficientemente decidido en la construcción de la gran ciudad colombiana.

### La nación

**L**a nación y sus institutos por mucho tiempo se dedicaron a construir la ciudad física a costa de desconstruir la ciudad política: atendieron directamente la demanda de servicios públicos, vivienda e infraestructura, pero ignoraron o desalentaron –por razones de eficacia o por suspicacia–

la formación de un tejido institucional local, desde donde la ciudad pudiera definir e irradiar su específica racionalidad pública.

El crecimiento explosivo de las ciudades y de las tensiones urbanas desde fines de los 50 en muchos casos impuso la intervención directa del nivel nacional. También es verdad que esta intervención en el planeamiento, la financiación y la coejecución de programas locales aseguró avances muy sustantivos en la cobertura de los servicios –sobre todo para las ciudades mayores y con más capacidad de presión política–.

Pero es igualmente cierto que la nación a menudo suplantó las administraciones locales. Este fue el caso del Instituto de Fomento Municipal, Infopal –que llegó a prestar servicios en casi la mitad de los municipios– y el Instituto Nacional de Salud, en el área de saneamiento; el caso del Instituto Colombiano de Energía Eléctrica, ICEL, en energía; o el caso conjunto del Instituto de Crédito Territorial, ICT, el Banco Central Hipotecario, BCH y el Fondo Nacional del Ahorro, en materia de vivienda.

También es cierto que la nación carecía de un proyecto orgánico de ciudad, que le diera norte y coherencia a la acción de las varias agencias e institutos con incidencia en la vida urbana. En vez de una macroracionalidad, la nación llevó a las ciudades un añadido de agendas, de racionalidades institucionales –o, en el mejor de los casos, sectoriales–, lo cual se tradujo en programas poco articulados, cuando no en duplicaciones y en contradicciones.

### Los políticos

**S**in perjuicio de la diversidad en sus actitudes y orientaciones, los principales actores políticos practican una forma de racionalidad que desemboca en la apropiación privada de la vida pública: la racionalidad electoral. Puesto



Fotografía de Donaldo Zuluaga, Fotoprensa 1988, *El Mundo*

que los partidos en realidad no toman partido en los grandes conflictos sociales de la ciudad, el poder no se concibe como instrumento de cambio social, sino más bien como prebenda para los activistas de la lucha electoral. De modo que los empleos públicos tienden a ser expropiados por prácticas clientelistas; los servicios públicos, por prácticas patrimonialistas; y las reglamentaciones públicas, por prácticas mercantilistas.

En efecto: la *gobernabilidad* mal entendida de cierta manera, significa que los cargos se repartan entre *fichas* de cada concejal. El acceso a las redes de servicios públicos suele requerir de padrinazgo. Y es común que los jefes electorales intermedien la adjudicación de contratos o el trámite de licencias y exenciones.

### *El sector privado*

**S**in desconocer, otra vez, su diversidad, las empresas privadas tienen –por supuesto– una racionalidad económica privada, la cual supone internalizar el máximo de beneficios y externalizar el máximo de costos asociados en la producción y conservación de los bienes públicos urbanos.

Nada de extraño tienen pues las presiones de los dueños de tierras, urbanizadores y constructores, en materias tan críticas para generar *plusvalía* como la fijación del perímetro, la malla vial, las redes de servicios, la asignación de rutas, el régimen de usos o el de licencias. Ni es escasa la presión de industriales y comerciantes en materia

de impuestos locales, vigilancia policial o protección del ambiente.

Es por eso que los gremios locales suelen cumplir una doble función. La simbólica, cuando proponen campañas cívicas o debaten los grandes temas de la ciudad, en función de la racionalidad colectiva. La de intermediación, cuando abogan por el interés conjunto de sus asociados o tramiten diligencias ante las autoridades. Y este doble papel no siempre queda exento de ambigüedades.

Más aún, cuando la estrechez o el colapso de lo público llega a un nivel crítico, la racionalidad privada desemboca en la construcción de pseudo-ciudades o en franca usurpación de lo público: ciudadelas cerradas, policía particular y hasta justicia privada.

La gobernabilidad de la ciudad colombiana tiene como propósito integrar a los amplios sectores que hoy transitan la marginalidad.

### El sector informal

**L**a informalidad económica no es otra cosa que la invasión masiva de lo público ante el empujón de la pobreza. Hacer asentamientos informales es ahorrarse el costo de los servicios públicos domiciliarios. Hacer vivienda informal es economizarse la cesión de espacios y demás reglamentos ideados para proteger el bien público. Hacer trabajo informal es ocupar las calles que son espacios públicos, o es evadir los impuestos urbanos que son bienes públicos. Hacer transporte informal es invadir rutas públicas...

Precisamente de aquí nace la ambigüedad irresoluble de todas las *políticas urbanas* para cooptar, regular o siquiera convivir con el hecho gigantesco de la informalidad. El sector informal es ilegal, por el sencillo hecho de que se asienta sobre la apropiación privada de bienes públicos –espacio urbano, calles, rutas, impuestos– y la ley se inventó cabalmente para proteger lo público.

### Tres actores emergentes

**E**xisten, además de los cuatro agentes mencionados, otros varios *actores de la ciudad*. También ellos son heterogéneos y su racionalidad también cambia con el paso del tiempo. En términos generales, su papel histórico ha sido más reciente y menos decisivo que el de la nación, los políticos, los empresarios urbanos o el mundo de la informalidad. También por regla general, estos actores emergentes tienden a estar *del lado de lo público*, aunque su agenda no siempre está exenta –y a veces está dominada– por intereses también particulares. Los principales entre estos *actores emergentes* son:

1) Los movimientos urbanos que en las tres últimas décadas, han girado respectivamente en torno de los pro-

blemas de la tierra, de los servicios públicos y de la reforma política. Estos *movimientos viejos* y los *nuevos* movimientos (feministas, ecologistas...) han tenido cierta capacidad de movilización e interlocución, e incluso han confluido en *movimientos cívicos* con alta incidencia sobre la política local. Pero por lo común, ellos tienden a ser débiles, defensivos, inestables y aún a ser *parasitados* por el interés *corporativo* de algún sector (pobladores, usuarios de determinado servicio...)

2) Los medios de comunicación, cuyo compromiso profesional y comercial para con *el público* los inclina a la defensa de *lo público*, han jugado sobre todo el papel de fiscalización y de crítica negativa. Pero es notable el *subdesarrollo* de la prensa colombiana en relación con lo específicamente urbano, es incierto su efecto sobre la construcción de la ciudad –quizá forma más en el pesimismo que en la *ciudadanía*– y es probable que también sobre ella hayan incidido en exceso las razones y racionalidades particulares.

3) La *ciudadanía* –entendida como fuerza social portadora de la Modernidad– apenas si existe en Colombia. No hay duda de que hay gentes, instituciones y sectores genuinamente *cívicos*. Tampoco hay duda de que en los *movimientos cívicos* a veces hay civismo genuino. Pero la *ciudadanía* sigue siendo tan escasa y tan débil como débil y escaso es el pacto colectivo.

### La administración local: actor con escaso margen de acción

**E**l espacio de lo público está seriamente recortado desde cada una de las grandes racionalidades que convergen sobre la vida pública de la ciudad. Es por eso que:

1. La política –cuyo objeto es la definición y administración de lo público– se detiene en lo electoral, y a

ello reduce la democracia y la participación ciudadana.

2. Los intereses sociales no encuentran cauce de expresión en los partidos políticos, y los conflictos tienden a desbordar el pacto de civilidad y arbitraje pacífico.

3. La ciudadanía vive insegura porque la ley –que es la envoltura protectora de lo público– se viola de modo masivo y permanente.

4. La capacidad de administrar –el margen de autonomía de las autoridades locales y su capacidad para producir resultados de genuino interés público– se encuentra seriamente reducida.

La capacidad política y operativa de la administración local se copa en atender las demandas de las cuatro racionalidades identificadas atrás:

1) hay una tarea de súplica e intermediación ante las autoridades nacionales cuya intensidad, paradójicamente, no parece estar disminuyendo con la descentralización. Aunque quizás se trate de una etapa de adaptación y aprendizaje, los alcaldes repiten que los nuevos sistemas de planeación, cofinanciamiento y tutela les exigen mayor interacción con el nivel central;

2) hay una fragmentación del aparato administrativo en feudos que obedecen cada uno a la racionalidad electoral de su concejal, de suerte que en lugar de una gran empresa urbana con gestión unificada, más bien funciona un *potpurri* de microempresas electorales;

3) hay un predominio de la racionalidad de lucro privado sobre la lógica de la planeación pública en el proceso de definir la malla vial y de servicios en las áreas de vivienda o de actividad económica formal, y

4) Hay un predominio de la *demandas políticas* –es decir, electoral– sobre la planeación en el proceso de extender las coberturas de vías y servicios hacia las zonas de vivienda y trabajo informal.

En realidad, la administración municipal llega a funcionar más como un *aparato disponible*, que como un actor independiente. La administración local no es tanto un agente autónomo cuanto un instrumento para ser *ocupado*, de modo temporal o de modo parcial, por determinadas fuerzas sociales que avalan desde él su propia –y particular– lectura del *interés público*. Así, en cada ciudad hay parcelas de la administración municipal y hay momentos de la administración municipal *ocupados* por el clientelismo, con su lógica electoral privada o cuasipública. Hay parcelas y momentos donde predomina la racionalidad *gerencial* del sector privado. Hay incluso momentos y parcelas donde opera la racionalidad enfermiza –pero, al cabo, racionalidad– del narcotráfico. Hay parcelas o momentos donde predomina la racionalidad *populista* del sector informal, otros donde campea la racionalidad *buro-técnica* del gobierno nacional, y otros –escasos, pero no inexistentes– donde en serio se trata del bien público local y la genuina participación ciudadana.

El entrecruce de racionalidades explica por qué las administraciones locales tienen que desenvolverse en un triple escenario de confusión. Primero, el escenario de las relaciones nación-municipio, donde aquélla pretende retener el control sobre las grandes decisiones locales, mientras transfiere la responsabilidad con cada vez más problemas y más recursos. Segundo, el escenario de las relaciones concejo-gobierno, donde el alcalde y sus secretarios acaban por perder el mando efectivo sobre los mandos medios, y el concejo acaba por perder su independencia como fiscal. Y tercero, el escenario de la relación ciudad-ciudadano, donde el espacio público y las decisiones públicas tienden de hecho a ser privatizadas.

Ese entrecruce de racionalidades también explica por qué nuestra *política urbana* ha girado en torno de lo físico –red vial, servicios domicilia-

rios, vivienda social, transporte–. Y explica por qué esa *política* no se ocupa sino retórica, marginal e ineffectivamente de los grandes temas políticos urbanos: el problema de la tierra, el problema del transporte, el problema de la informalidad y la pobreza urbanas, el problema de la urbe como proyecto colectivo. Sobre estos asuntos poco o nada se dice, porque no generan votos, suscitan vetos, afectan intereses concretos, o sencillamente no tienen respuesta tan fácil como el ladrillo y el cemento.

### Nuevas aperturas institucionales

**L**as racionalidades privadas o semipúblicas están demasiado arraigadas como para dar paso a la construcción de las *polis* en el corto plazo. Y

sin embargo, se están dando cambios importantes y de sentido correcto, así su alcance sea incipiente y quizás hasta ambivalente. Estos cambios se condensan en la Constitución de 1991 y en el proceso de descentralización en marcha.

### La Constitución de 1991

**L**a Carta de 1991 dialoga con cada una de aquellas cuatro racionalidades desde una perspectiva de claro interés público. Y este es un avance digno de todo elogio.

Ese diálogo, sin embargo, no podía ser parejo. Una Constitución Política cambia más directamente la organización política –la relación del municipio con la nación y la racionalidad de los políticos– que la organización eco-



nómica de la sociedad –la lógica del sector privado o del sector informal–.

1) A propósito del sector informal, habría por supuesto que traer a colación las abundantes referencias de la Carta al tema de la equidad, en asuntos como el derecho al trabajo, la vivienda, la seguridad social, el subsidio para servicios domiciliarios, o la asignación del gasto público en función de necesidades básicas insatisfechas. Pero no hay innovaciones que vayan al punto de la informalidad en cuanto ilegalidad estructural.

2) En lo tocante al sector privado, hay quienes sostienen que la Constitución del 91 redobló el intervencionismo del Estado y hay quienes afirman que ordenó su desmonte. Tal vez sea más preciso concluir que quedaron abiertas ambas puertas, de suerte que cada gobierno podrá guiararse por sus propias concepciones económicas.

Así, en el ámbito específico de la ciudad, cabe destacar dos innovaciones de importancia. Una, de sabor intervencionista, manda que *las entidades públicas* participen “en la plusvalía que genere su acción urbanística” y regulen “la utilización del suelo [...] en defensa del interés común” (artículo 82). La otra, de sabor privatista, dispone que “los servicios públicos [...] podrán ser prestados por [...] comunidades organizadas, o por particulares” (artículo 365).

3) Antes que nada, la Constituyente culminó un proceso de genuina insurgencia civil contra la *clase política* y su estrecha racionalidad electoral. La reforma de las corporaciones públicas y los nuevos mecanismos de la *democracia participativa* que enumera el artículo 103, son conductos útiles y válidos para recuperar lo público para el público.

Sin embargo, no es del todo seguro que el clientelismo esté cediendo en favor de una democracia orgánica. Cabe la hipótesis de que el clientelismo *se ha reencauchado*, o bien que estamos virando hacia el populismo, pues los viejos mecanismos de la política

(como los *auxilios*) no fueron reemplazados por nuevas bases de legitimidad.

4) El nuevo trato entre la nación y la ciudad parte de reconocer la autonomía del municipio “para la gestión de sus intereses” (artículo 287). Incluye la garantía de sus rentas (artículo 294) y su exclusividad tributaria sobre bienes inmuebles (artículo 317). Tal vez más importante, establece el principio de subsidiariedad como uno de los criterios para distribuir competencias entre las entidades territoriales (artículo 288) y ordena elevar la participación municipal en los ingresos corrientes de la nación (artículo 357), así como el situado fiscal, que beneficia a los distritos (artículo 356).

### *La descentralización*

**E**l proceso de descentralización, acelerado por la Carta del 91, tiene el mérito de ser una gran oportunidad para que las ciudades puedan construirse como *polis*. En efecto:

1) las ciudades tienen un nuevo espacio político con la elección popular de sus autoridades, la consolidación de las comunas y los métodos de la democracia participativa;

2) tienen un nuevo espacio financiero con una más clara autonomía fiscal y mayor participación en las rentas nacionales, y

3) tienen un nuevo espacio administrativo, con los instrumentos que les había confiado la Ley 9 en materia de planeación, vivienda social y manejo de tierras; con la reestructuración de las entidades nacionales puesta en marcha por el artículo 20 transitorio, y con las nuevas competencias y autonomías que les entrega la Ley 60.

Sin embargo, el proceso descentralizador tiene el riesgo evidente de trasladar la presión de las demandas sociales al nivel local sin que alcancen las contrapartidas financieras, mientras la nación se lava las manos presionada por su propio déficit fiscal.

### **De cara al futuro**

**P**or todo lo dicho, el requisito *sine qua non* para que la ciudad pueda progresar en serio, es la construcción y consolidación de lo público o colectivo.

De inmediato hay que volver sobre esta precisión: colectivo no es lo mismo que gubernamental, ni siquiera lo mismo que estatal. Claro está que todo lo estatal pertenece –o debe pertenecer– a lo colectivo. Pero hay dimensiones de lo colectivo que sólo son posibles o válidas cuando se nutren de y viven en la sociedad civil. La *polis* supone un Estado fuerte, pero supone una ciudadanía más fuerte todavía. De modo que el tema de la *polis* no puede *embolatarse* en las discusiones de moda acerca del papel o, menos todavía, el tamaño del Estado.

### *El pacto colectivo*

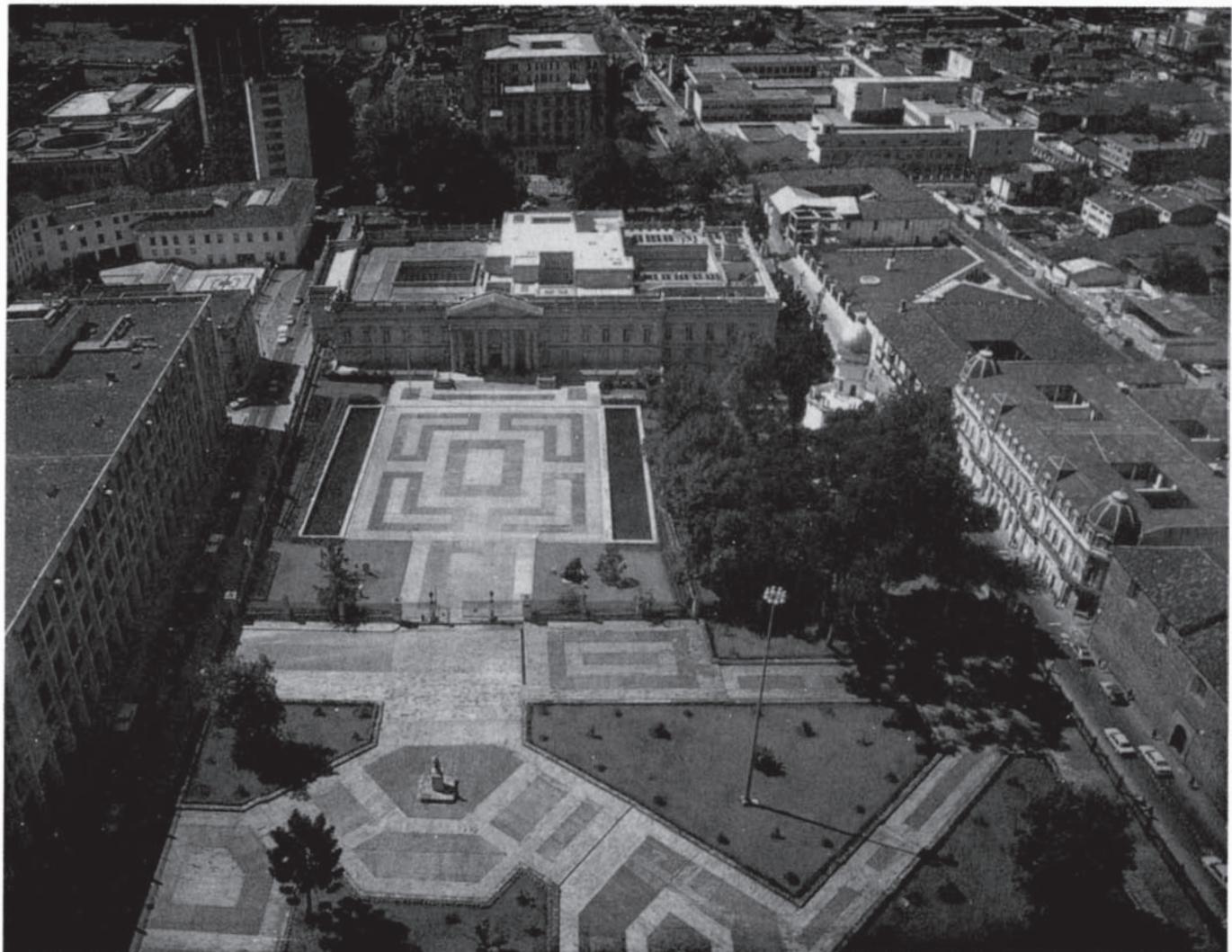
**C**onstruir y consolidar lo público o colectivo es por supuesto una tarea de largo aliento histórico y un camino donde cada paso invita y facilita el paso siguiente. Así que lo esencial es comenzar.

1. Comenzar quizás por la adopción de un *Plan Estratégico*, entendido como un proyecto compartido de ciudad:

– Proyecto, porque es una imagen ideal y una propuesta de futuro, no una extrapolación de la inercia ni un catálogo de males y remedios, como suelen ser los *Plans*.

– Compartido, porque lo esencial es su legitimidad, es decir, su aceptación generalizada y su capacidad de movilizar, de modo que el Plan es un *proceso*, más que un producto; y es un proceso *político*, más que técnico.

– De Ciudad, porque se trata de identificar, construir y consolidar la esfera específica de lo colectivo, más allá (y más acá) del simple entrecruce de racionalidades privadas y semipúblicas



Fotografía de Eric Williams, Bogotá desde el aire

La *polis* supone un Estado fuerte, pero supone una ciudadanía más fuerte todavía. La discusión sobre el papel o tamaño del Estado no puede romper estos presupuestos.

que hoy *dirigen* la ciudad. En particular, debe quedar perfectamente claro que el Plan no es una propuesta, ni una propiedad del concejo o de la administración, sino de la ciudad.

El Plan Estratégico no es un libro, no es una norma, no es un acuerdo del concejo. Es una cultura. Es un *pacto social* permanente y renovable, un compromiso entre las fuerzas vivas de la ciudad para hacer conjuntamente unos pocos proyectos y acciones esenciales y factibles. Es un escenario para la identificación y la concertación de proyectos o acciones que deban ejecutarse entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil. Es una metodología para lograr acuerdos generales o sectoriales, y para acordar reglas

en la resolución de los conflictos urbanos. Es un frente común para dialogar y negociar con la nación y demás instancias territoriales, con los municipios circunvecinos y con los organismos de crédito en función de temas, reglas y objetivos estratégicos para la ciudad. Es un proceso abierto y ordenado de participación ciudadana y construcción de ciudadanía.

Para establecer, validar e impulsar ese *projeto compartido de ciudad*, podría emplearse una modalidad de planeación estratégica que ha demostrado gran eficacia en varias metrópolis del mundo:

- 1) Habría un Consejo Directivo liderado por el alcalde e integrado

por representantes del gobierno nacional, el concejo, el departamento, la administración municipal, los partidos y movimientos, la academia, los medios de comunicación, los gremios, las organizaciones cívicas y sociales. Este consejo, de tamaño reducido, tendría la responsabilidad final sobre el Plan.

- 2) Habría una instancia consultiva formada por expertos, voceros y dirigentes del más variado y representativo espectro de entidades, fuerzas y organizaciones sociales de la ciudad. Los integrantes de esta instancia no deliberarían en asambleas generales, sino que se-

rián entrevistados en forma individual o en pequeños grupos, respecto de las iniciativas o proyectos que más directamente incumban a cada uno.

- 3) Un equipo técnico interinstitucional organizaría las consultas descritas y presentaría al Consejo Directivo un documento breve y de carácter ejecutivo sobre cada uno de las estrategias o macroproyectos que vayan siendo identificados. En caso necesario, el equipo subcontrataría consultorías de muy corta duración para precisar o resumir el perfil del proyecto en cuestión.
- 4) La apropiación colectiva del proyecto de ciudad se haría mediante una campaña de divulgación cuidadosamente diseñada y apoyada por los medios de comunicación masiva.

2. Podría crearse un foro donde la administración, las organizaciones sociales, los gremios, los partidos y movimientos, los intelectuales y los medios de comunicación examinen las oportunidades y problemas de su ciudad en forma permanente, sistemática y ampliamente difundida. La institucionalización de ese gran *Taller de la Ciudad* podría ser una de las acciones incluidas dentro del Plan Estratégico.

3. Comprometerse a ejecutar *eventos de gran magnitud* es un modo excelente de tensionar y movilizar las energías de la ciudad hacia un propósito colectivo. Esta externalidad –que no suele contemplarse en el análisis convencional de costo-beneficio– es la razón por la cual hoy se reconoce que los Juegos Panamericanos de Cali, para citar un solo ejemplo, jugaron un papel crucial en la construcción de lo colectivo para esa ciudad.

4. Es innegable que muchas propuestas educativas se quedan en la retórica o en la superficie. Pero también es innegable que la educación es la clave para construir ciudadanía, de modo que habría que tomar en serio las cuestiones del currículo y de la

eficacia socializadora de la escuela urbana.

### ***La administración eficaz***

**L**a *gobernabilidad* como capacidad de resolver las dificultades que afectan al conjunto de la comunidad, ante todo supone una administración eficaz. Y la administración para ser eficaz tiene que ser autónoma, tiene que librarse de toda *ocupación* por fuerzas particularistas, tiene que afirmarse frente a las varias rationalidades cuasipúblicas o privadas como defensora del interés público. De suerte que la *gobernabilidad* urbana depende, en último término, de fortalecer el sentido de lo público dentro de la administración local y de fortalecer la propia administración local.

1. Como telón de fondo, se necesita un clima más transparente para la deliberación, adopción y seguimiento de las políticas y decisiones públicas, de modo que esos procesos sean desprivatizados. La disponibilidad y calidad de la información –donde mucho pueden incidir el *Taller de la Ciudad* y los medios de comunicación– son esenciales para que haya transparencia.

2. El papel crucial corresponde a los partidos y movimientos políticos, cuya función principal debería consistir, cabalmente, en captar y expresar la voluntad *colectiva* de los ciudadanos. Si bien la Constitución del 91 deja mucho que desear en esta materia, el papel de los partidos como *organizadores organizados* y como portavoces eficaces de la sociedad civil, puede ser reforzado mediante la legislación electoral, la financiación estatal y la elevación de los estatutos internos a la categoría de ley (como, de hecho, dispone la respectiva ley estatutaria). Es tal la importancia y urgencia de contar con expresiones verdaderamente representativas y organizadas de la voluntad colectiva para la defensa eficaz del interés público, que incluso con-

viene pensar en la reforma del Capítulo 2, Título IV de la Carta Política.

3. La representatividad ciudadana y la legitimidad del liderazgo no se agotan en la esfera de los partidos y movimientos políticos. Las organizaciones y movimientos sociales, cívicos y comunitarios deben intervenir a fondo en los procesos de concertación y en los espacios de democracia participativa abiertos por la Constitución.

4. Una administración eficaz para la gran ciudad supone aclarar sus relaciones con otras entidades y niveles territoriales:

- 1) Se necesita ampliar el margen de maniobra de las ciudades y robustecer la capacidad de diálogo del municipio con la nación. Este fortalecimiento pasa por instancias como la creación de una oficina especializada en el seguimiento de las políticas nacionales al lado del alcalde, la concertación permanente con los congresistas locales, o la institucionalización de formas de cogestión en las políticas y establecimientos del orden nacional que afectan al municipio.
- 2) Se necesita reconciliar una realidad socioeconómica que une a la gran ciudad con su área de influencia, y una normatividad político-administrativa que conciba a cada municipio como unidad de gestión autónoma. El régimen de áreas metropolitanas ha de ser lo bastante flexible para que se adapte a la gran variedad de situaciones locales y para que quepan en él distintas formas de concertación bilateral o multilateral sobre problemas específicos. En determinados casos podría, incluso, llegar a la redivisión del área metropolitana en nuevos y funcionales municipios.
- 3) La ley debería ser igualmente flexible en cuanto a la figura de la región, abriendo la posibilidad de que ella se formalice entre los departamentos que así lo requieran.

Fotografía de Gabriel Buitrago. Fotoprensa 1985, El Mundo



El pacto social requiere de la voluntad política del gobierno y las fuerzas sociales a fin de construir un proyecto compartido de ciudad.

- 4) Para no acentuar la concentración geográfica de los recursos fiscales, la figura de los distritos debería limitarse a aquellos creados por la Constitución de 1991.
- 5) Es necesario precisar la distribución de competencias entre las entidades territoriales (departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas) y demás instancias de desconcentración (región, provincia, área metropolitana, localidad). Esta distribución no tiene porque ser rígida, pero sí tiene que ser pre-cisable en cada caso, y dar pie a convenios de cooperación flexibles.
5. También se necesita aclarar la naturaleza del Concejo Municipal como “corporación administrativa” (artículo 312 de la Constitución) que, sin embargo, no pertenece a la Rama Ejecutiva del Poder Público (artículo 115). Puesto que la Carta consagró la “autonomía de las entidades territoriales” (artículo 10.) el concejo habría

pasado a ser una instancia más política y de control que administrativa, lo cual a su vez permitiría aclarar su papel frente a la administración local. En todo caso, debería ponerse fin a la coadministración cotidiana de la ciudad por parte de los concejales, como ya lo hizo el Estatuto Orgánico de Bogotá.

6. La administración local tiene que ser revitalizada. Eso supone esfuerzos más radicales y programas de desarrollo institucional más sostenidos. Supone la capacitación de los funcionarios, para lo cual la ley destina el 1% de los ingresos ordinarios. Supone el *revolcón* de las formas organizativas, las prácticas organizacionales y las culturas institucionales. Supone liderazgo para saber lo que hay que hacer, y supone gerencia para hacerlo correctamente.

7. La administración local necesita mayores recursos: necesita poder participar de las inmensas plusvalías que diariamente produce el hecho de

la ciudad. Necesita un catastro actualizado y equitativo. Necesita racionar su tributación efectiva y –en el caso de algunas grandes ciudades– necesita elevarla.

### ***La participación***

1. Se gana en participación política con la educación y con la modernización de los partidos. Pero deben profundizarse los espacios previstos por el artículo 103 de la Constitución: la iniciativa legislativa, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto.

Especial cuidado merecen los temas de la Veeduría Ciudadana y el Fondo de Participación Ciudadana previstos en los artículos 99 y 103 de la Ley sobre Mecanismos de Participación Ciudadana. Habría que precisar la competencia legal de las veedurías, dada la existencia de otras instancias de control y vigilancia de la

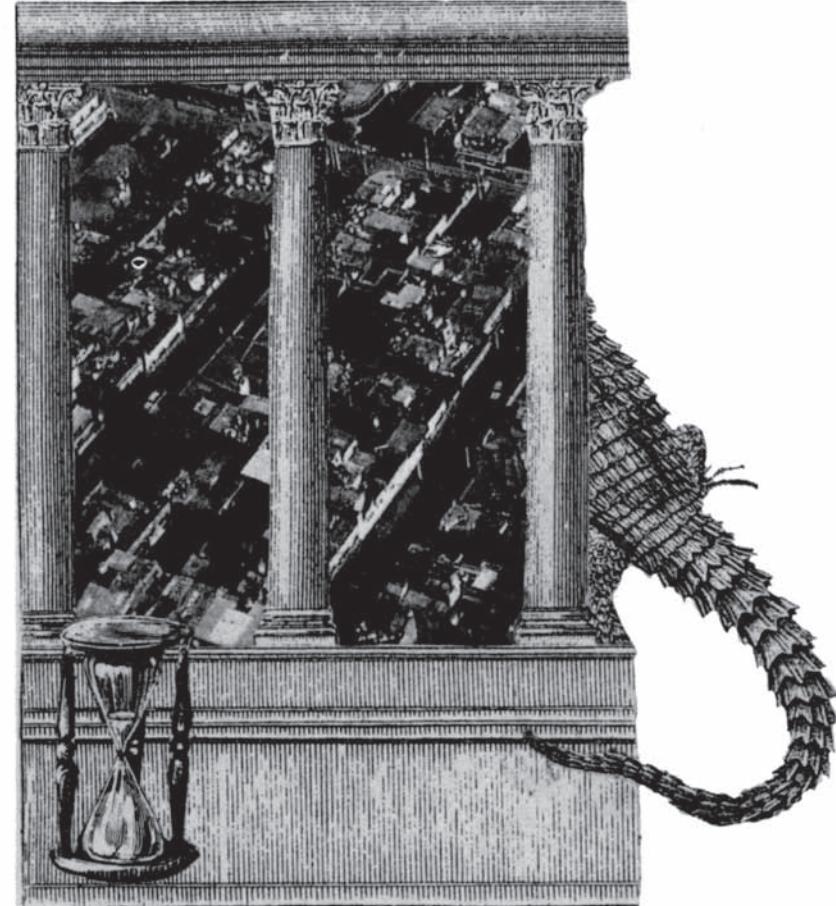
gestión pública y la prestación de los servicios públicos. Y habría que despejar la vaguedad sobre la cuantía de los recursos fiscales que irán al Fondo, pues de otro modo corre el riesgo de quedar reducido a sumas irrisorias.

2. Sin desconocer sus méritos ni sus logros, la actual participación *comunitaria* en Colombia: 1) tiende a reducirse a la fase del diagnóstico, 2) se concentra en la solución de necesidades inmediatas, 3) es sectorizada y dispersa, y 4) actúa como simple extensión de algunos programas del gobierno.

Para avanzar hacia una participación más *ciudadana*, habría necesidad de: 1) extender la participación a las fases de priorización, decisión, ejecución y veeduría de los proyectos; 2) capacitar a la población para que se sienta parte de todas las decisiones públicas y entienda que la participación crea deberes además de derechos; 3) integrar la legislación dispersa y confusa en un Estatuto de la Participación, y 4) transferir a la comunidad poderes efectivos de decisión, en especial sobre el presupuesto.

3. Habría una ganancia especialmente atractiva de participación *ciudadana* al afianzar las comunas o localidades como inmediato referente afectivo y efectivo de la vida urbana. La localidad tendría que ser definida y desarrollada sobre la confluencia de cuatro elementos: 1) un territorio, definido con relación a los *núcleos* que forman la urbe; 2) una comunidad, definida por la historia y por el sentido de pertenencia y de referencia; 3) un centro de prestación de servicios estatales y oportunidades sociales, y 4) un margen de autonomía para que los ciudadanos-vecinos decidan sobre el quehacer público en su localidad.

Con el fin de consolidar la figura de la comuna o localidad urbana sería conveniente: 1) hacer extensivo el régimen más descentralista de Juntas Administradoras Locales que tiene Bogotá (Decreto Ley 1421 de 1993) a otras grandes ciudades, hoy regidas



Mauricio Suárez, Collage

por la Ley 11 de 1986; 2) establecer una más clara división de funciones y recursos entre los *mesogobiernos* locales y el gobierno *metropolitano*; 3) desarrollar el principio de responsabilidad de los funcionarios (*accountability*) a partir del nivel local, lo cual sugiere que las comunas deben tener *escala humana*, y aún que podría examinarse la creación de circunscripciones unipersonales para la elección de ediles; 4) dar especial atención y estímulo al nivel local en el proceso de *planeación participativa* que ordena la nueva Constitución, y 5) multiplicar los escenarios y formas de concertación entre la comunidad y los gobiernos urbanos (consejos de gobierno descentralizados, bancos de proyectos, veedurías cívicas, contratos de obra y administración delegada con entidades comunales, *mesas de paz*, programas del tipo "adopte su cuadra" ...)

### ***La paz social***

1. La actual política de orden público: 1) antepone en cierto modo la seguridad del Estado a la seguridad ciudadana, y 2) no siempre consulta las grandes diferencias que existen entre una y otra ciudad. En consecuencia, las ciudades solicitan mayor presencia, más espacio de maniobra y más clara participación en las decisiones que inciden sobre el orden público en sus respectivos territorios.

2. Se requiere seguir desarrollando en particular los espacios y mecanismos de concertación social donde las ciudades pueden lograr macro y microacuerdos encaminados a la construcción de un orden público, y no apenas a su preservación. El desarme de pandillas juveniles y los programas de reinserción social son ejemplos de tales acuerdos.

3. En términos más globales, se gana en institucionalizar la solución pacífica de los conflictos mediante cuatro tipos básicos de actividad. Primera y principal, modernizar partidos y movimientos políticos, es decir, como intérpretes de fuerzas sociales y no apenas como máquinas electorales: éste debería ser el compromiso capital del *país político*, si en serio aspiramos a tener *polis* en Colombia. Segunda, desarrollar y utilizar los métodos de democracia participativa previstos en la Constitución de 1991. Tercera, diseñar y fortalecer los mecanismos de concertación ciudadana para la planeación, ejecución y seguimiento del quehacer urbano. Cuarta, asegurar el más escrupuloso respeto a los derechos humanos, pues su violación alimenta el círculo vicioso de la subversión.

## La seguridad ciudadana

**E**l mejor policía es el que no se necesita. Por eso, la fórmula efectiva para lograr la seguridad ciudadana consiste en universalizar el respeto por la ley; y el respeto universal por la ley es a su vez el testimonio de que lo público está vigente en la conciencia de los pobladores. De modo que, en lo esencial, la seguridad ciudadana es la corolación del éxito de construir la *polis*. Lo cual no niega que sean útiles

y necesarias algunas actividades específicamente encaminadas a la seguridad urbana, y en particular:

1) vincular de manera real, organizada y vigilada a la comunidad a la prevención del delito, con métodos y tecnologías ya probados en distintas ciudades del mundo;

2) crear centros de conciliación para resolver de modo pacífico los conflictos cotidianos y descongestionar los tribunales;

3) fortalecer las relaciones entre la comunidad y la Policía Nacional, en el marco de la Ley 62 de 1993, por medio de la Subdirección de Participación Comunitaria y de las Comisiones Departamentales y Municipales de Policía;

4) proteger y promover los derechos humanos, mediante programas educativos destinados a la fuerza pública con apoyo de la Defensoría del Pueblo y el Comisionado de Policía;

5) contribuir a las iniciativas de profesionalización de la Policía, mediante programas de educación formal y de provisión de auxiliares de policías bachilleres;

6) crear o fortalecer los Fondos de Seguridad municipales y departamentales que canalicen recursos locales hacia programas preventivos de seguridad y dotación de infraestructura y equipos. De esta manera se obtendrá, entre otras cosas, un mayor control y capacidad de negociación de las munici-

cialidades frente a la Policía Nacional, para la atención de la seguridad en sus jurisdicciones;

7) constituir o fortalecer cuerpos de policía cívica municipal, en actividades como la educación comunitaria, la prevención, la vigilancia rutinaria o el control del tráfico;

8) apoyar los programas de control de armas;

9) colaborar en los procesos de desmovilización de las milicias populares, apoyando con recursos y programas la reincisión a la vida civil de estos grupos;

10) colaborar con la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada en el control de las compañías de vigilancia particular;

11) diseñar y poner en marcha, con la seriedad y complejidad que ello implica, programas sociales encaminados a reducir los alarmantes índices de violencia familiar;

12) actuar de manera preventiva sobre núcleos bien identificados de delincuencia callejera, y de manera represiva directa sobre otros núcleos bien identificados de delincuencia organizada;

13) adelantar programas integrales de rehabilitación de barrios *ollas*;

14) fomentar programas de recreación, deporte y cultura, para que los jóvenes tengan alternativas sanas para la utilización del tiempo libre.

Correos  
de Colombia



Adpostal

Hay que creer  
en los correos de Colombia

Para sus quejas y reclamos,  
llame a los teléfonos: 334 03 04 y 341 55 36 en Santafé de Bogotá

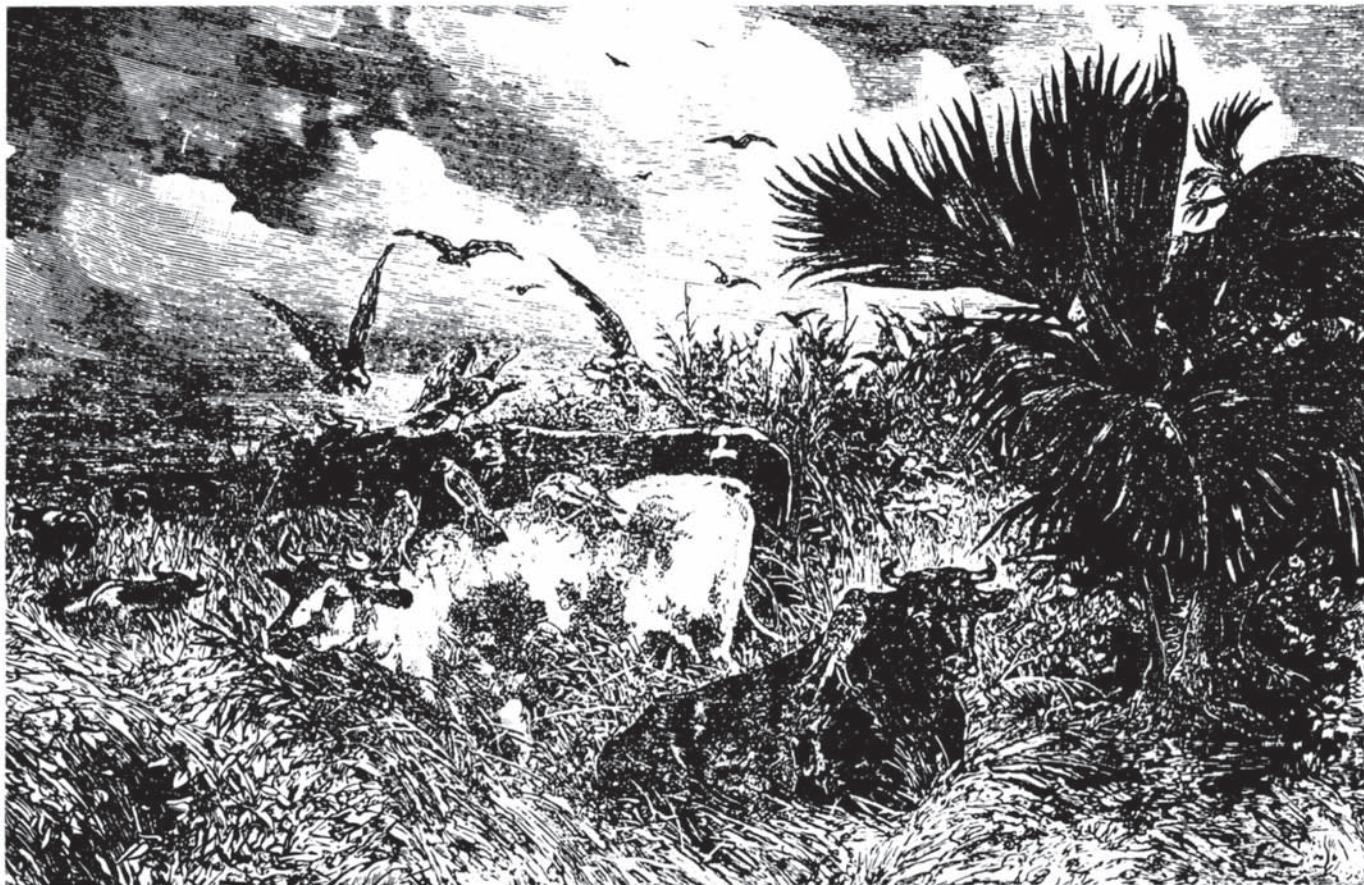
### Esto son nuestros servicios ¡utilícelos!

- SERVICIO DE CORREO ORDINARIO
- SERVICIO DE CORREO CERTIFICADO
- SERVICIO CERTIFICADO ESPECIAL
- SERVICIO ENCOMIENDAS ASEGURADORAS
- ENCOMIENDAS CONTRA REEMBOLSO
- SERVICIO CARTAS ASEGURADAS
- SERVICIO DE FILATELIA
- SERVICIO DE GIROS
- SERVICIO ELECTRONICO BUROFAX
- SERVICIO INTERNACIONAL APRS/SAL
- SERVICIO "CORRA"
- SERVICIO RESPUESTA COMERCIAL
- SERVICIO TARIFA POSTAL REDUCIDA
- SERVICIOS ESPECIALES

Marco Alberto Romero  
Administrador Público de la ESAP  
Asesor en el Congreso de la República

# Avatares del Régimen Municipal

Marco Alberto Romero



Pila y antiguo cabildo en la Plazoleta de las Nieves, *Papel Periódico Ilustrado*

**L**a magnitud de los recursos que se transfieren a los municipios, las complejas responsabilidades de gestión que hoy están a su cargo y la consolidación de importantes experiencias de renovación política regional, hacen de la descentralización y, en general, del reordenamiento territorial una de las más

importantes dimensiones para la democratización del Estado y del régimen político.

Se trata de un proceso en marcha, sujeto a desarrollos de diverso signo y permeable a retrocesos de tipo centralista o a las voces de desconfianza que han llegado a cuestionar la misma elección popular de los alcaldes, invocando razones como la corrup-

ción, la incapacidad técnica, o su injerencia en el tratamiento regional del orden público.

La Constitución de 1991 afianzó las iniciativas descentralistas de años anteriores, al situar la autonomía como criterio de relación entre la nación y las entidades territoriales y al municipio como entidad fundamental del Estado. Pero en los desarrollos legislativos recientes, el nuevo orden se induce de modo fragmentario y con criterio sectorial, en ausencia de la legislación orgánica territorial prevista por la Carta Política. Articular estos dos procesos es necesario pero complejo, dada la presencia de maneras diversas y contradictorias de entender la descentralización, la modernización y la democratización como referentes de la nueva estructura político-administrativa del Estado.

Como se verá, la ausencia de una regulación taxativa de los límites de la autonomía conduce a situaciones de desconocimiento de los derechos de las entidades territoriales, a desequilibrios entre competencias y recursos, y, sobre todo, a la ausencia de unas reglas del juego precisas, a través de las cuales la nación y las entidades territoriales se relacionen para el desarrollo de sus finalidades públicas y sociales.

Inmersa en esta problemática, la Ley 136 de 1994, integra un conjunto normativo que, en estricto sentido, se limita a regular *la vida institucional de los municipios*, pero el contenido fuerte de sus derechos, competencias y recursos está en otras normas.

## Reforma del Estado y descentralización

**L**a propuesta descentralista cobró fuerza en Colombia en la década de los 80, impulsada por diversas motivaciones. De una parte, la presión por una reforma democrática dirigida a reconstruir la legitimidad del Estado nacional y local, a partir del acercamiento del ciudadano y los movimientos sociales regionales al control del poder público y, de otra, la política de adecuación de las relaciones entre Estado y economía a las exigencias de la globalización y apertura económica.



Las Pavas (Quindío), América Pintoresca

Una primera tendencia, propiciada por los movimientos cívicos, sociales y regionales, reivindica la descentralización política como pieza fundamental de una propuesta de modernización democrática del Estado. Insiste en la autonomía territorial e invoca al constituyente primario, dentro de una perspectiva concreta de la sociedad civil y la participación como fuente de transformación del Estado y la sociedad hacia nuevos horizontes de equidad, pluralismo, solidaridad, e integración nacional. Entiende la modernización democrática como efectividad de los derechos sociales y políticos, en un proceso de expansión progresiva de la ciudadanía, que redefina los fundamentos de legitimidad del Estado.

En esta línea, la descentralización se asoció con las propuestas de paz y apertura democrática, en respuesta a la profunda crisis económica, administrativa y ante todo política de los municipios y en general de las entidades territoriales, inmersas en un modelo de centralización del poder y en una estructura político-administrativa erosionada por el clientelismo, la corrupción y la ineficiencia.<sup>1</sup>

Una tendencia posterior promueve la descentralización como instrumento de modernización funcional, ligado al concepto de eficiencia y a los propósitos de reorientación de la intervención estatal para crear las condiciones exigidas por la iniciativa y la acumulación privadas, con estrategias de liberación de mercados, privatización y desregulación.

Esta perspectiva privilegia los efectos administrativos y fiscales de un modelo descentralista dirigido sectorialmente y tiende a minimizar las consecuencias de la distribución de poderes que plantea la descentralización política.

A ella responde la reforma fiscal con un modelo tributario de carácter regresivo, las exigencias de focalización y autofinanciación, la transferencia de las responsabilidades sociales del Estado central a las localidades, la puesta en marcha de mecanismos de contrapartida, los controles centrales tendientes a dirigir y homogeneizar los modelos de gestión de las competencias territoriales y el direccionamiento de la participación y el conflicto social por fuera de las esferas de decisión que afectan directamente las relaciones entre el Estado y la economía.<sup>2</sup>

## Descentralización y autonomía territorial

**E**l constituyente del 91 mantuvo los rasgos de la reforma descentralista en su conjunto, pero introdujo nuevos elementos favorables a la relación entre organización territorial y democracia. Redefinió la *descentralización como autonomía*, conservando los principios de integración y el carácter unitario del Estado, a la vez que diversificó las formas de organización territorial –regio-

nes, provincias, entidades territorial indígenas, ETIs– dentro de un modelo cuyo fundamento es la distribución del poder entre los niveles del Estado.

Transcurridos tres años, muchas de estas reformas no se han hecho realidad debido a los desequilibrios de la agenda legislativa territorial marcada por el *revolcón* gavirista. En primer lugar, múltiples leyes y decretos privilegian la concepción sectorial y funcional de la descentralización, sin una estrategia capaz de integrar el concepto de autonomía. En segundo lugar, el lento desarrollo de la Legislación Orgánica de Ordenamiento Territorial impide la garantía y delimitación de los derechos y competencias reconocidos a las entidades territoriales.

En estas condiciones, el desarrollo del derecho público territorial, pasa por delimitar positivamente el concepto de autonomía o, lo que es lo mismo, la gradación y extensión de las competencias de la nación y las entidades territoriales, a partir de los derechos constitucionales de las mismas.<sup>3</sup> La significación del concepto de autonomía dentro del Estado unitario se puede explorar en las tradiciones del derecho público que tuvieron influencia en la Carta Política de 1991. Particularmente, la jurisprudencia italiana y española, que reconoce los siguientes atributos como componentes del núcleo central de la autonomía regulada.<sup>4</sup>

### Derecho a gobernarse por autoridades propias

**C**ada entidad territorial, expresa y representa a un conjunto social determinado, a una comunidad política, a una colectividad con intereses propios,<sup>5</sup> inscrita en un Estado

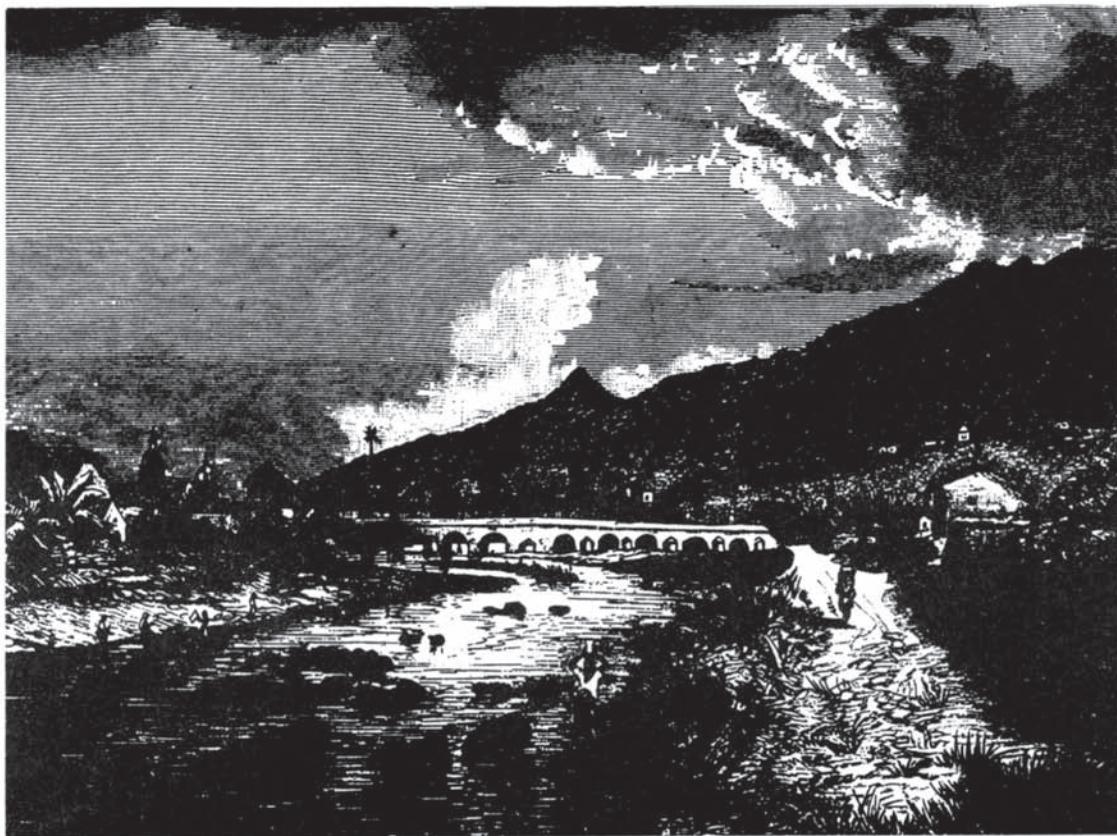
1. Pedro Santana, "El ordenamiento territorial y la descentralización", *Propuestas para avanzar en el desarrollo de la democracia*, Corporación S.O.S. Colombia - Viva la Ciudadanía, Santafé de Bogotá, mayo 1993, p. 14, multicopiado.

2. Darío Restrepo, *Descentralización y neoliberalismo*, Fondo Editorial CEIR, Santafé de Bogotá, 1992, pp. 81-100.

3. Corte Constitucional, Sentencia No. C- 517 de 1992.

4. María Teresa Caravalleira Rivera, *La provincia en el sistema autonómico español*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1993.

5. Jordi Borja, *Estado, descentralización y democracia*, Ediciones Foro Nacional por Colombia. Bogotá, 1989, p. 224.



Puente del río Cali, *Papel Periódico Ilustrado*

Social de Derecho, democrático y pluralista. Su autonomía expresa ante todo la potestad de desenvolver una gestión propia centrada en prioridades autoafirmadas y diferentes de las que desarrollan otros entes del Estado, en la esfera de sus propios intereses.

La elección de las autoridades por parte de sus habitantes y el desarrollo de múltiples formas de participación ciudadana y comunitaria, es una condición *sine qua non* para el desarrollo de un concepto democrático de gobernabilidad que establezca vínculos entre participación, legitimidad y autonomía.

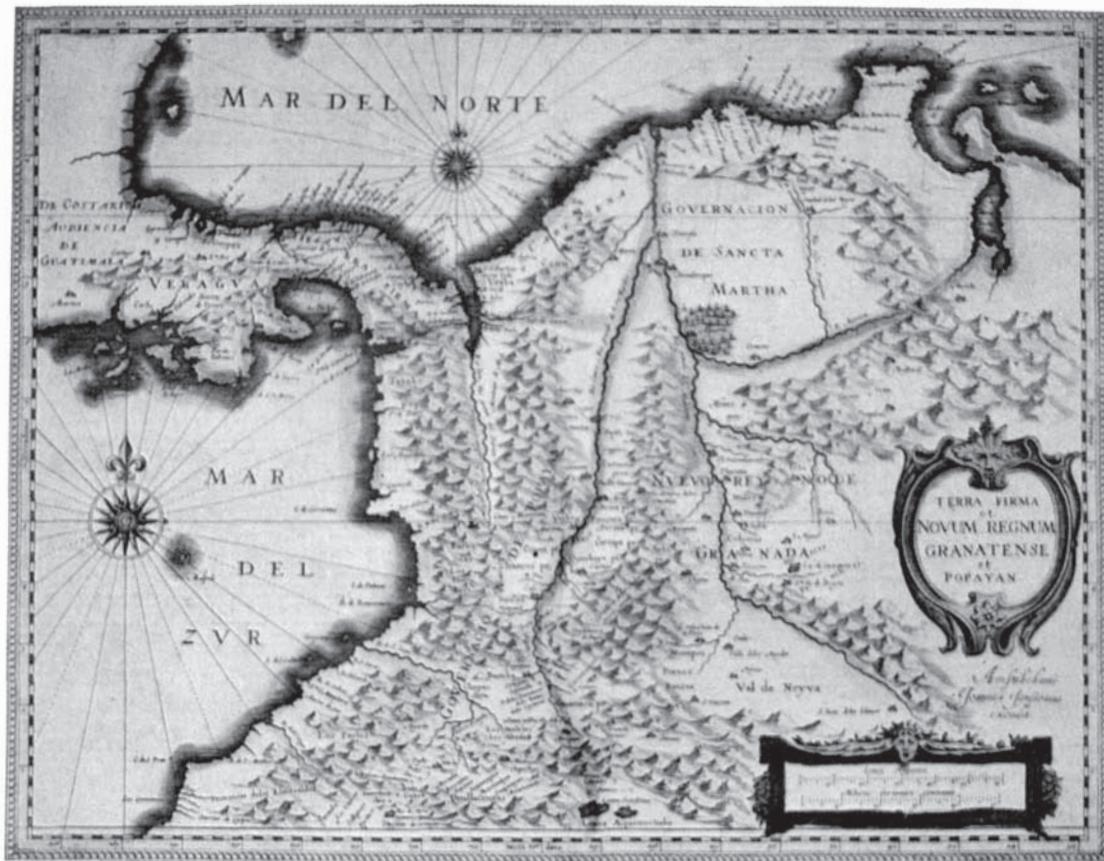
#### **Contenido material de la autonomía**

**E**l fundamento de una entidad territorial es la finalidad pública de sus actividades. Por eso, el reconocimiento de la autonomía implica la definición taxativa y sistemática de un mínimo de competencias reservado exclusivamente para cada tipo de entidad territorial, como resultado de una valoración de sus intereses y capacidades.

Los artículos 287 y 288 de la Constitución Nacional consagran la autonomía como derecho de ejercer las competencias fiscales y de servicios que defina la ley orgánica, a partir de una serie de criterios y formas de relación contractual –no jerárquica– entre la nación y las entidades territoriales basadas en la coordinación, la concurrencia y la subsidiariedad –entendida como solidaridad–.

#### **Contenido instrumental de la autonomía**

**E**l ejercicio de la autonomía implica un contenido instrumental específico que se resuelve en la atribución de potestades públicas básicas para la consecución de sus finalidades y la prestación de los servicios a su cargo, entre las cuales se cuenta la atribución normativa, la infraestructura de gestión y la capacidad fiscal y financiera. De allí la exigencia constitucional de mantener estricto equilibrio entre la transferencia de recursos y competencias. Cuando se asignan competencias sin recursos, la compe-



Mapa Antiguo de Colombia, *Boletín Cultural y Bibliográfico*

tencia pierde su fuerza vinculante con los derechos de la entidad y de sus habitantes.

#### **Categorización de las entidades territoriales**

**L**a asignación de competencias y recursos debe reconocer la diversidad de condiciones económicas y sociales de las diferentes entidades territoriales, para evitar que se universalicen las responsabilidades y se torne abstracto el contenido instrumental. La categorización, las formas asociativas y la posibilidad de establecer divisiones administrativas del territorio se orientan por este criterio.

#### **La agenda legislativa y el régimen de los municipios**

**E**l estatuto orgánico territorial no equivale a la sumatoria de las normas que reorganizan los diferentes sectores de actividad del

Estado central. Los desarrollos legislativos del período reciente son muy importantes para los municipios y, en general, para las entidades territoriales pero, desafortunadamente, su contenido está influenciado por iniciativas y presiones coyunturales que impiden el desarrollo integral de las hipótesis constitucionales.

Un conjunto importante de las nuevas leyes –de diverso rango– se ocupa de la distribución de competencias y recursos entre la nación y las entidades territoriales, sin atender el sentido de integralidad del artículo 288 de la Carta Fundamental, que exige una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial para tal fin.

La Ley 60 de 1993 es el instrumento de un propósito constitucional de inversión social y descentralización, y por ello es el referente de mayor trascendencia para el nuevo municipio, pero no regula de modo integral sus competencias y recursos, ni establece garantías para su ejercicio autónomo. La universalización de porcentajes sectoriales de gasto, la tutela departamen-

tal, las competencias otorgadas al Departamento de Planeación Nacional para definir los criterios de estratificación, el desconocimiento de las competencias de los municipios con menos de 100 mil habitantes para gestionar la educación pública, entre otras, crean formas ambivalentes de relación entre la nación y las entidades territoriales.

Esta ley se convirtió en la matriz de las normas posteriores. La Ley 100 de 1993, asigna competencias a municipios y departamentos en materia de salud y seguridad social. En educación, la Ley 115 de 1993, mantiene las restricciones de la Ley 60/93 para los municipios menores de 100 mil habitantes. La Ley 101 de 1993, descentraliza la asistencia técnica agropecuaria asignando esta responsabilidad a las UMATAS, concebidas en la Ley 60 de 1993, sin definir un régimen de transición para el traslado de funciones del ICA y el Fondo DRI. La Ley 105 de 1993, establece competencias y atribuciones en relación con el servicio de transporte público.

El segundo instrumento en orden de trascendencia sobre la vida municipal lo constituye la Ley 142 de 1994, que hace una nueva distribución de competencias en relación con los servicios públicos domiciliarios. Según esta ley, corresponde a los municipios, asegurar la prestación eficiente de los servicios, garantizar la participación de los usuarios y asignar subsidios a aquellos de menores ingresos, de acuerdo con los recursos y pautas de estratificación previstas en la Ley 60 de 1993.

Pero el núcleo central es el sistema de privatización que se establece al definir la prestación directa del servicio como una competencia residual del municipio, cuando no concurren empresas privadas de cualquier nivel, o en caso de que los costos de las empresas privadas sean mayores, según el concepto de las comisiones de regulación. La arquitectura de este modelo de privatización se basa en la tarifa plena, los precios de mercado y la prevalencia de la focalización sobre la estratificación de tipo redistributivo. Con este modelo, serán los municipios de menor capacidad técnica y económica los que deban asumir la prestación directa de los servicios que no sean económicamente rentables.

¿Puede la nación—a través del Congreso—universalizar la privatización como patrón de gestión o la autonomía municipal comprende la posibilidad de tomar esta decisión? ¿Cómo garantizar el equilibrio entre las necesidades de subsidio en los municipios y los recursos transferidos para esta finalidad?

La Ley 99 de 1993 en materia ambiental reorganiza el sector y define un *nuevo reparto de competencias* con criterio jerárquico, desde el nivel nacional y seccional hacia lo local. Los alcaldes y gobernadores participan en el nuevo Consejo Nacional Ambiental, con una función consultiva de la política nacional y en los órganos de dirección de las corporaciones autónomas regionales, con la función de ejecutar la política nacional. Aunque se prevé la delegación de funciones, las competencias que se otorgan a los municipios y distritos son mínimas y, en cambio, sí se les obliga a ejecutar las políticas nacionales y regionales.

En relación con la planeación del desarrollo, la Ley 152 de 1994 establece los procedimientos y las instituciones encargadas de aprobar el plan nacional y los planes de las entidades territoriales. En este caso, se otorgan competencias de tipo normativo y autonomía a los concejos y asambleas para definir los contenidos del plan y el funcionamiento de los consejos de planeación.

Incluso respecto del orden público, la Ley 104 de 1993, restringe la autonomía de las entidades territoriales, mediante la creación de auditorías de orden público, fondos de seguridad, el traslado de rentas por regalías, a pesar de que la Constitución exige una ley estatutaria para tales efectos.

La Ley 62 de 1993 define las relaciones entre las autoridades de Policía y de las entidades territoriales, a partir de los criterios de prevalencia del poder presidencial en el manejo del orden público y la condición del alcalde como jefe local de Policía.

La ley orgánica que regula la figura administrativa de las áreas metropolitanas, les otorga competencia para dictar normas prevalentes sobre los municipios miembros en materia de planeación, usos del suelo, regulación del perímetro urbano, y les asigna una sobretasa del 2 por mil sobre el

*La Ley 60 de 1993 es el instrumento de un propósito constitucional de inversión social y descentralización, y por ello es el referente de mayor trascendencia para el nuevo municipio, pero no regula de modo integral sus competencias y recursos, ni establece garantías para su ejercicio autónomo. La universalización de porcentajes sectoriales de gasto, la tutela departamental, las competencias otorgadas al Departamento de Planeación Nacional para definir los criterios de estratificación, el desconocimiento de las competencias de los municipios con menos de 100 mil habitantes para gestionar la educación pública, entre otras, crean formas ambivalentes de relación entre la nación y las entidades territoriales.*

impuesto predial como recurso propio del área metropolitana, a pesar del mandato constitucional que define esta renta como propiedad exclusiva de los municipios.

Un segundo conjunto normativo se relaciona con las funciones administrativa, contractual, de control y de la función pública a nivel municipal. Los procedimientos de la carrera administrativa, la unificación de las reglas y principios que rigen la contratación pública nacional y territorial, eliminando la competencia normativa al segundo, las normas orgánicas de presupuesto, el funcionamiento de los órganos de control interno y control fiscal, entre otras.

En el período señalado, prácticamente todas las leyes definen competencias territoriales, de modo directo o subsidiario, muchas veces de carácter concurrente. En adelante, corresponde a la legislación orgánica territorial definir los mecanismos que permitan racionalizar este proceso, en consonancia con las decisiones pendientes sobre regionalización, reglamentación de la provincia, los distritos de paz y de frontera, la regulación de las entidades territoriales indígenas, la redistribución de competencias fiscales y normativas, etcétera.

### Balance de la Ley 136 de 1994

**L**a Ley 136 de 1994 es una pieza más de este conglomerado normativo. De su contenido, vale la pena resaltar las innovaciones institucionales, los desarrollos democráticos y, claro está, sus limitaciones y problemas de constitucionalidad

#### *Organización y funcionamiento de los municipios*

**H**ace un esfuerzo por definir los principios rectores del ejercicio de competencia desde la autonomía, mediante los principios de coordinación y concurrencia, inspirados en formas de relación contractual entre entidades autónomas. Define la subsidiariedad como prevalencia del Estado Social de Derecho frente al ciudadano, y por ello exige solidaridad de las entidades de mayor capacidad técnica o económica cuando el titular

de la competencia no cuente con los recursos suficientes.

Define los principios rectores de la administración municipal, y establece mecanismos como la exigencia de sistemas de información y control de resultados, la repetición contra el funcionario por cuya acción se comprometan recursos del erario público o la causal de mala conducta para quien desconozca normas de participación ciudadana.

Establece un modelo de categorización de municipios, según su población y presupuesto, que se aplica para la asignación de salarios y honorarios, la creación de comunas y contralorías, asignación de funciones de gobierno y períodos de sesiones de los concejos, entre otros. Los costos de salarios y honorarios se calcularon teniendo en cuenta el carácter decreciente de las participaciones nacionales de libre destinación, las cuales se reducen al 10% en 1999, y las nuevas responsabilidades de las autoridades.

Incorpora formas de iniciativa normativa, consulta popular y *referéndum* en la creación de municipios, disminuye los requisitos de población e incrementa las exigencias presupuestales. Los requisitos pueden exceptuarse cuando el presidente considere necesaria la creación de municipios por razones de conveniencia nacional en zonas de colonización o de frontera, *siempre que no se trate de territorios indígenas*. Esta última restricción es fundamental para garantizar el futuro de las entidades territoriales indígenas, creadas por la Constituyente, pero sin desarrollo legislativo luego de tres años.

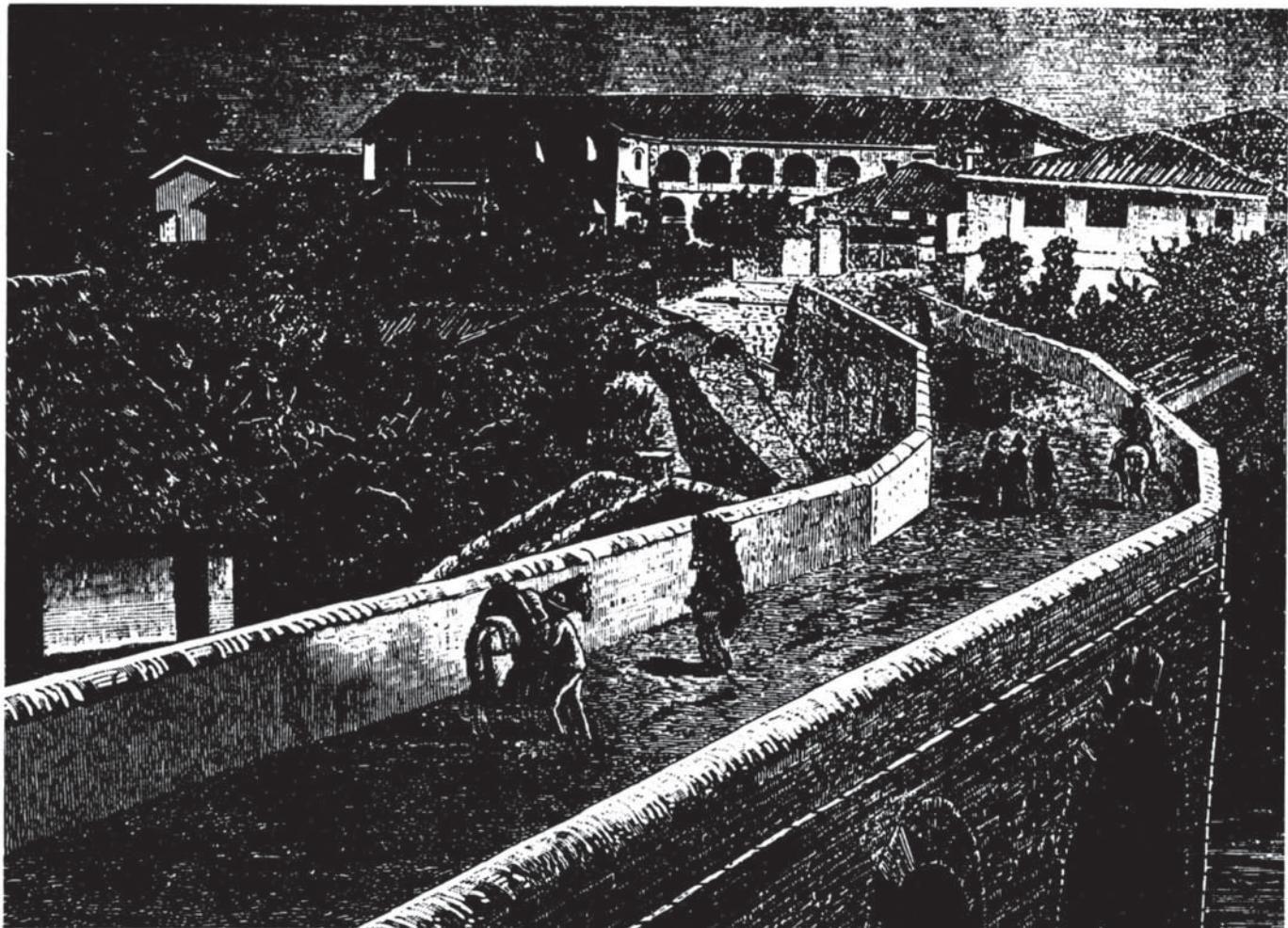
#### *Democratización de los concejos*

**L**a Ley 136, hace más democrático y exigente el funcionamiento de los concejos. Consagra la participación de las minorías en las mesas directivas de los concejos municipales y distritales; fortalece al concejo como máxima autoridad local y como organismo de control político de la administración; excluye a los concejales de la cogestión y establece la posibilidad de citar a los particulares cuando sus acciones amenacen el interés público.

*Sobre participación, se incorporan varios instrumentos que pueden contribuir a democratizar la gestión pública en dos sentidos: el control de la representación política y la participación en la gestión de los problemas y servicios públicos.*

*En primer lugar, asigna responsabilidades directas al gobierno frente a la ciudadanía.*

*Los alcaldes deben informar sobre el desarrollo de su gestión y convocar a las organizaciones sociales para presentar informes y concertar el plan de desarrollo.*



Puente del Molino (Popayán), *Papel Periódico Ilustrado*

Las normas de reglamento buscan proteger derechos ciudadanos: la obligación de períodos, lugares y sedes de reunión, con la sanción de invalidez en caso contrario; las previsiones para garantizar la elección de personeros y contralores por la nueva corporación; la creación de comisiones permanentes, la participación ciudadana en los debates y los plazos entre debates para garantizar el conocimiento público de las decisiones.

Introduce el régimen de conflicto de intereses, obligando a los concejales a declararse impedidos para participar en los debates cuando tengan intereses económicos privados en los mismos.

Se consagra un estricto régimen para los concejales y, en general, para los servidores públicos, con el cual se busca impedir la desviación de los recursos municipales con

fines privados. Correlativamente, se establece la pérdida de investidura de los concejales por diversas causales.

#### *Hacia una relación democrática entre gobierno y ciudadanía*

**S**obre participación, se incorporan varios instrumentos que pueden contribuir a democratizar la gestión pública en dos sentidos: el control de la representación política y la participación en la gestión de los problemas y servicios públicos.

En primer lugar, asigna responsabilidades directas al gobierno frente a la ciudadanía. Los alcaldes deben informar sobre el desarrollo de su gestión y convocar a las organizaciones sociales para presentar informes y concertar el plan de desarrollo.

La ley reglamenta, a nivel de gestión, las juntas administradoras locales, JAL, sin resolver el problema presupuestal de esta figura, pero dinamiza su creación a través de la iniciativa popular.<sup>6</sup> En adelante, las JAL deben actuar como soporte de los habitantes, en el uso de los mecanismos de protección de sus derechos y desarrollar mecanismos de participación en la asignación de los recursos.

Empero, no se ha desarrollado cabalmente la participación de los usuarios en la gestión de los servicios públicos, tal como lo manda el último inciso del artículo 106 de la Constitución. Sin embargo, se establecen formas de vinculación de las organizaciones civiles en la prestación de servicios públicos municipales y se crean las juntas de vigilancia para fiscalizar su prestación.



América Pintoresca

### *Los organismos de control fiscal y disciplinario*

**L**os organismos de control en el Estado colombiano se rigen por dos *criterios complementarios* de autonomía: autonomía de la entidad territorial respecto del Estado central y autonomía de los órganos de control respecto de la administración. Pero, en el caso de las personerías la autonomía se ve limitada por la situación de precariedad económica e institucional que las caracteriza. A estas razones se agregan factores de dependencia política y el débil respaldo institucional del Ministerio Público.<sup>7</sup>

El nuevo régimen de personerías precisó las relaciones con la administración y el Ministerio Público y autorizó al gobierno para fijar límites presupuestales de obligada observancia por los concejos. El gobierno expidió el Decreto 1678 de 1994, pero los rangos fijados enfrentaron a las contralorías

6. La sentencia No. C-180 de 1994 de la Corte Constitucional sobre la Ley 134 de 1994, declaró inexistente la prohibición de esta materia en la iniciativa popular.

7. El Censo Nacional de Personerías arrojó, entre otros, los siguientes resultados: existen 700 personerías sin teléfono, 487 cuentan con un funcionario, 341 tienen personero y secretario, sólo 146 tienen más de dos funcionarios, 89 cuentan con personerías delegadas, 23 tienen vehículo de dotación, 15 tienen computador, 19 cuentan con fotocopiadora y 635 trabajan con máquinas de escribir en regular estado. Además el 52% de los personeros tenían un salario inferior a \$200 mil. Olga Samper. Procuraduría General de la Nación.

8. La entrega de facultades al gobierno, sin mandatos precisos y taxativos, ha permitido la expedición de normas como el Decreto 1678, que desconoce la diversidad de situaciones de las personerías y contralorías del país o el Decreto 2083, que reforma el estatuto básico de la ESAP sin atender el mandato legal que le otorga el carácter de universidad del Estado.

y personerías de grandes ciudades a un inesperado recorte presupuestal cercano al 70%. En relación con las personerías de municipios pequeños, el decreto garantiza recursos mínimos, pero también establece límites máximos demasiado estrechos para las necesidades y aún para los promedios históricos de muchas personerías.<sup>8</sup>

### *Algunos problemas de constitucionalidad*

**L**a Ley 136 de 1994 incurre en algunos problemas de inconstitucionalidad: en primer lugar, enfrenta los mismos problemas de la Ley 131 de 1994, sobre voto programático, pues autoriza el nombramiento en propiedad de alcaldes, hasta por un año, en situaciones de falta absoluta o de creación de un nuevo municipio, cuando estos hechos se produzcan en el último año del período del alcalde o faltando menos de

un año para las elecciones generales de alcaldes respectivamente. Esta figura fue declarada inexistente por la Corte Constitucional en la sentencia No. C-011 de 1994.

A juicio de la Corte, esta disposición es contraria a la intención del constituyente de ampliar los espacios de participación ciudadana en la elección de sus alcaldes y gobernadores, al permitir el nombramiento en propiedad de estos funcionarios por un período hasta de un año. Otra cosa es la posibilidad excepcional de nombrar interinamente mientras se procede a realizar la nueva elección, para evitar vacíos de poder. La revocatoria agota el mandato, y por tanto debe elegirse un nuevo gobernante para un período de tres años, pues la Constitución no autoriza a la ley para establecer la coincidencia forzosa del período de los alcaldes.

Un segundo problema se relaciona con el derecho al trabajo de los alcaldes. La Ley 136/94 consagra como incompatibilidad el ejercicio simultáneo de cualquier otro cargo público o privado y extiende esta incompati-

tibilidad hasta un año después del retiro del cargo. La norma puede exigir la dedicación exclusiva de los alcaldes, pero no puede extender esta prohibición al punto de impedir el derecho al trabajo a los ciudadanos que fueron alcaldes.

### Observación final

**L**a autonomía tomada en serio –como ámbito de la democracia–, implica admitir que la mayor parte de estos problemas sólo puede resolverse mediante la participación ciudadana y la concertación entre la nación y las entidades territoriales. Exige igualmente adecuaciones institucionales, como la creación de una jurisdicción especial de lo contencioso-administrativo para resolver los conflictos de los derechos y competencias, la unificación de los interlo-

cutores institucionales de las entidades territoriales con el gobierno nacional, la afirmación del carácter representativo de la Comisión de Ordenamiento Territorial y la vinculación de universidades como la ESAP a la investigación sobre los problemas del desarrollo regional en la perspectiva del nuevo orden territorial.

A pesar de la profundidad de la reforma descentralista, el conjunto normativo del nuevo régimen municipal y territorial, aún enfrenta problemas complejos de orden técnico y político para delimitar el equilibrio entre unidad nacional y diversidad regional, –entre Estado unitario y autonomía de las entidades territoriales–. Estas dificultades tienen su origen en un proceso de transición diseñado desde el centro, sin participación activa de las entidades territoriales, los movimientos sociales de tipo regional, las comunidades indígenas, etcétera ●



## Trabajamos por el Desarrollo de la Economía Solidaria

A través del impulso de la microempresa urbana, a la economía campesina y a la pesca artesanal, CORFAS crea y consolida alternativas empresariales asociativas para la generación de empleo e ingreso en los sectores sociales más necesitados.

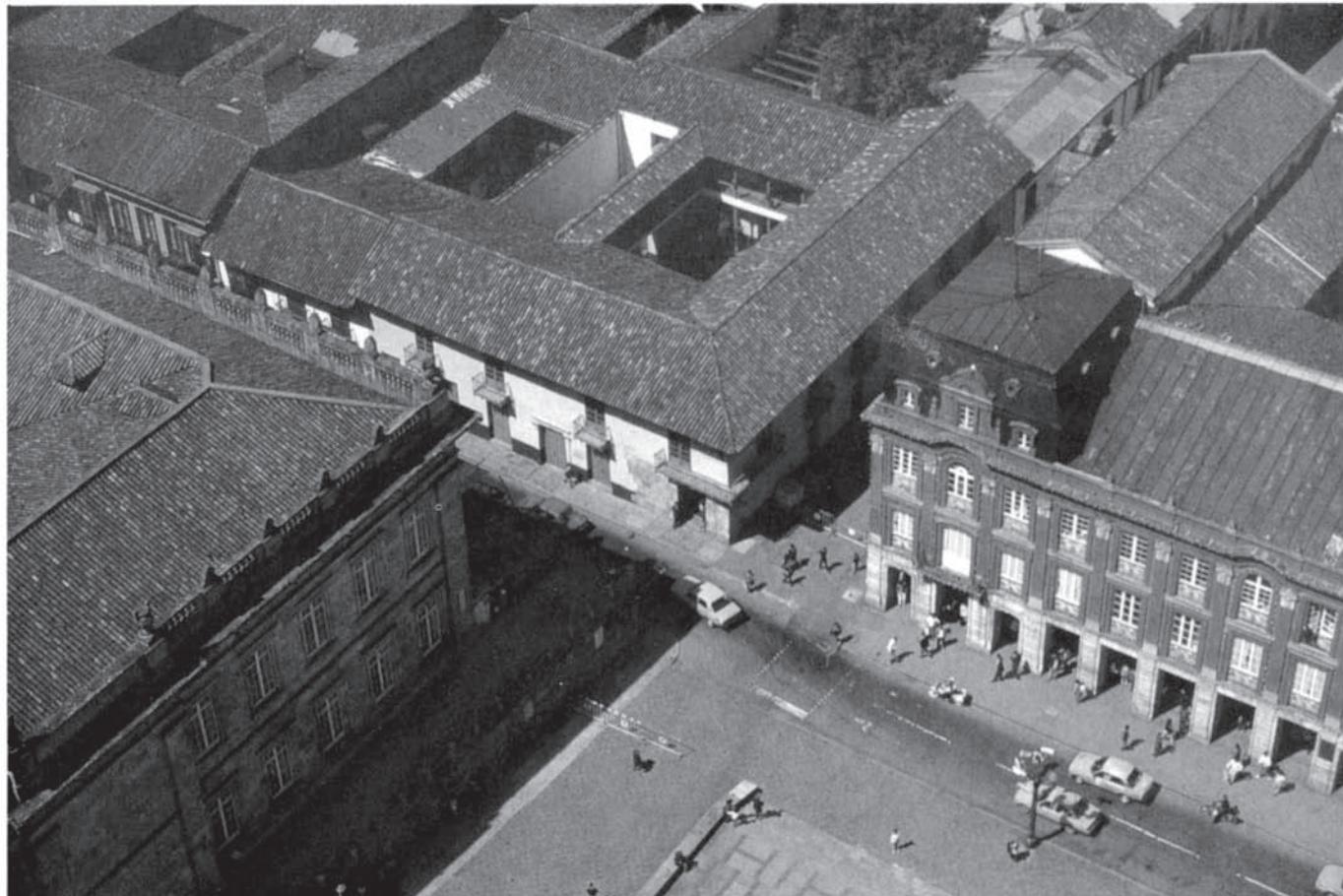
Ofrecemos asistencia técnica en gestión socioempresarial y en mercadeo y producción, administramos fondos de crédito y capacitamos a grupos y entidades en 30 oficinas en todo el país.

Calle 54 No. 10-81 Pisos 2o. 3o. y 4o. Tels. 212 10 88 - 212 15 54 - 212 17 99 - 212 19 66  
Fax: 212 46 72 - Apartado Aéreo 55378 - Santafé de Bogotá, D.C.

Pedro Medellín Torres  
Profesor e investigador de CIDER-Universidad de los Andes

# La Gobernabilidad en Bogotá: Legitimidad y Hegemonía

Pedro Medellín Torres \*



Fotografía de Jeremy Homer, Bogotá desde el aire

**L**a primera mitad de los años 90 está marcada por la preocupación en torno al problema de la gobernabilidad. La preocupación no es vana: el progresivo resquebrajamiento político, social y moral de la tarea de la modernización ha fracturado de tal manera los fundamentos de la acción gubernativa, que la búsqueda extrema del autoritarismo

y las convocatorias al pacto social, se promueven como las mejores vías para re establecer la ruta de la modernización. El cambio ha sido tan traumático que la viabilidad del duo democracia-economía de mercado, aparece seriamente cuestionada.

\* El autor agradece los comentarios y contribuciones de Rafael Molano Rojas y Fernando Guzmán Rodríguez.

El brusco viraje de los gobiernos hacia lo social, parece anunciar el fin prematuro del llamado *nuevo orden neoliberal* en América Latina, para transitar hacia una utopía de sociedad más justa, basada en una intervención intensiva y en un gobierno fuerte. Los reformadores buscan imprimir un novedoso sentido y contenido a la acción gubernativa en los países latinoamericanos, bajo una fórmula recurrente: la orientación de los esfuerzos estatales hacia el pago de la *deuda social*, acumulada durante años. Las voces que hasta hace muy poco promovían la libre acción de los mercados, hoy comienzan a invocar la necesidad de un gobierno más fuerte y decidido que estructure una agenda capaz de potenciar un proyecto de construcción colectiva. El timonazo puede llegar a extremos tales que, aún considerando la vocación reformadora y negociante de nuestras dirigencias, los reformadores pueden llegar a decir que lo que ayer era condición para gobernar, hoy es la causa del desgobierno.

### La gobernabilidad: el debate entre la legitimidad y la hegemonía

**L**a discusión sobre la gobernabilidad tiene tanto de largo como de ancho. Unas veces, porque traslada la discusión al terreno de la indocilidad de los *salvajes* para adecuarse a las reformas; y otras, porque distorsiona el sentido y contenido de la intervención estatal. En uno y otro caso, la consideración temática reduce la gobernabilidad a un problema de inadecuaciones, que se toman más por las manifestaciones que por las causas de los problemas. Las construcciones todavía se muestran en un nivel tan precario que la capacidad explicativa que se le confiere al concepto es tan estrecha, que temáticamente lo hace ingobernable.

¿Cómo entender la gobernabilidad? ¿Qué la define? ¿En qué ámbitos se manifiesta? ¿Cómo abordar el tema? ¿Cuáles son sus elementos constitutivos? ¿Cuáles son los escenarios naturales de expresión? Este trabajo se propone considerar tales interrogantes, con una particular interpretación de

la gobernabilidad en la ciudad. En la segunda parte, se abordan los problemas de gobernabilidad, a partir del caso de Bogotá.

#### Como un problema de legitimidad

**E**n el mes de mayo de 1991, la Oficina para América Latina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- y la Universidad de las Naciones Unidas organizan una reunión de expertos internacionales en Caracas, sobre “Gobernabilidad, Estado y sociedad”. La reunión marca un hito en las discusiones sobre el tema en estos países. No sólo abre los espacios para considerarlo seriamente, sino que propone una definición que, a la postre, determinará la agenda de preocupaciones en todo el continente. La reunión definió la gobernabilidad como un concepto referido “... al funcionamiento del Estado y la sociedad civil, su interacción y los procesos, normas e instituciones por medio de las cuales los mismos operan a varios niveles, desde el internacional hasta el nacional, regional y local, y en todas las esferas de importancia para la sociedad, es decir, los sectores social, cultural y político...”<sup>1</sup>

La definición revela el centro de las preocupaciones: si durante los años 80 el tema fue la transición a la democracia, en los 90 el tema debe ser su consolidación. Se trata del tema de “la eficacia de la democracia como sistema institucional y político-cultural, capaz de gobernar la complejidad societal típica de este fin de siglo”, como diría Nogueira.<sup>2</sup>

Los gobiernos encontraban verdaderas razones para obsesionarse con el tema. El eje reformador de la democracia liberal y la economía de mercado se debilitaba aceleradamente, bajo la sombra cada vez más grande y peligrosa de la indocilidad social, las luchas territoriales por la autonomía y la confrontación entre las ramas del poder público.

*Los reformadores buscan imprimir un novedoso sentido y contenido a la acción gubernativa en los países latinoamericanos, bajo una fórmula recurrente: la orientación de los esfuerzos estatales hacia el pago de la deuda social, acumulada durante años. Las voces que hasta hace muy poco promovían la libre acción de los mercados, hoy comienzan a invocar la necesidad de un gobierno más fuerte y decidido que estructure una agenda capaz de potenciar un proyecto de construcción colectiva. El timonazo puede llegar a extremos tales que, aún considerando la vocación reformadora y negociante de nuestras dirigencias, los reformadores pueden llegar a decir que lo que ayer era condición para gobernar, hoy es la causa del desgobierno.*

1. Jorge Barenstein, “Gobernabilidad comparada a nivel local: nuevas tendencias y antiguos desafíos”, en *Reforma y Democracia* No. 1, CLAD, Caracas, enero de 1994, pp. 103-146.

2. Marco Aurelio Nogueira, “Democracia política, gobernabilidad y representación”, en *Reforma y Democracia* No. 1, CLAD, Caracas, enero de 1994, pp. 7-26.

El estallido ha sido progresivo. La preocupación por la gobernabilidad ha estado cada vez más forzada por la irrupción de novedosas formas de insurgencia social armada que, como las milicias populares, controlan zonas geoestratégicas en las grandes ciudades y en importantes zonas rurales, o por el desafío abierto por la autonomía política y financiera que han formulado las autoridades territoriales de elección popular a las autoridades nacionales.

Esto se presenta en un momento en que América Latina es sacudida cada vez más fuerte y con mayor intensidad, por una lucha abierta de poderes en los altos niveles del Estado:

– Abril de 1992: El Presidente del Perú, Alberto Fujimori, clausura el Congreso y asume poderes dictatoriales.

– Septiembre de 1992: El Congreso de Brasil destituye al presidente Fernando Collor de Mello.

– Mayo de 1993: La Corte Suprema de Justicia enjuicia al presidente Carlos Andrés Pérez, cuya destitución es confirmada por el Senado.

– Mayo de 1993: El Presidente de Guatemala, Jorge Elías Serrano, descabeza la Corte Suprema de Justicia y el Parlamento, convirtiéndose en dictador por siete días...<sup>3</sup>

Los partidos políticos se muestran incapaces para agenciar la tarea de la modernización; las dirigencias tecnocráticas carecen del poder político y el poder económico para imponer las reformas; las burocracias centrales se resisten a aceptar no sólo cualquier cambio que modifique su *statu quo*, sino también cualquier perdida de poder que le signifique la transferencia de recursos y responsabilidades a las entidades territoriales; y los actores sociales están cada vez más activos, contestarios y conflictivos, pero cada vez más incapaces para trascender sus reivindicaciones al terreno político.

Los discursos de la descentralización se desvalorizan ante una realidad que deja ver la manera como se concentra el poder decisional y financiero en el poder central; el proceso de privatización no ha podido trascender hacia aquellas empresas ineficientes para las cuales éste ha sido concebido; y el establecimiento de barreras para-arancela-

rias, así como la imposición de sistemas de cuotas y preferencias internas y externas desfavorecen la libre competencia de los productos en los mercados.

Lejos de reconocer la intensidad y extensión de los conflictos, el problema de la gobernabilidad ha sido planteado como un problema de excesos por parte de la sociedad y las autoridades territoriales y de la incapacidad de las instituciones estatales para adecuarse a los requerimientos de la sociedad y los mercados.<sup>4</sup> Por una parte, las cada vez mayores demandas de los ciudadanos y los gobiernos locales y regionales por una acción efectiva del Estado en los territorios, son interpretadas como un problema de falta de los *filtros* que, con argumentos técnicos, permitan seleccionar las demandas que pueden ser atendidas y las que no. Por otra, la incapacidad de las instituciones estatales se asume como un problema de falta de formación adecuada en los altos niveles de la dirección organizacional.

Mientras en el primer caso los gobiernos emprenden la tarea de *reglamentar* la descentralización, en el segundo caso, se diseñan y ponen en marcha procesos de capacitación a funcionarios y programas de desarrollo institucional que reestablezcan la capacidad de gobierno de las organizaciones públicas. Barenstein reivindica este enfoque de la gobernabilidad cuando argumenta que "...destaca el papel crucial desempeñado por los factores institucionales, a menudo evitados en el análisis de políticas por considerarlos difíciles de tratar o, por el contrario, cuestiones de *tecnología blanda* de importancia secundaria".<sup>5</sup>

Aunque la fórmula permite una salida fácil a la explicación de la crisis, en realidad esconde dos graves problemas: 1) reduce las luchas políticas y sociales a la lucha por la democracia como un fin en sí mismo, y restringe la transformación de las sociedades a un problema de inadecuaciones en las estructuras, las organizaciones y las mediaciones políticas, y 2) plantea el problema de la gobernabilidad en términos de legitimidad.

*Lejos de reconocer la intensidad y extensión de los conflictos, el problema de la gobernabilidad ha sido planteado como un problema de excesos por parte de la sociedad y las autoridades territoriales y de la incapacidad de las instituciones estatales para adecuarse a los requerimientos de la sociedad y los mercados. Por una parte, las cada vez mayores demandas de los ciudadanos y los gobiernos locales y regionales por una acción efectiva del Estado en los territorios, son interpretadas como un problema de falta de los filtros que, con argumentos técnicos, permitan seleccionar las demandas que pueden ser atendidas y las que no. Por otra, la incapacidad de las instituciones estatales se asume como un problema de falta de formación adecuada en los altos niveles de la dirección organizacional.*

3. Un excelente análisis de estos procesos se encuentra en Mariano Grondona, "Conflictos de poderes en América Latina", en *Visión* Vol 8, No. 1, Buenos Aires, julio 1993.

4. Marco Aurelio Nogueira, *Op. cit.*

5. Jorge Barenstein, *Op. cit.*, p. 107.

dad, esto es, como un problema de reconocimientos e inviabilidad que resulta bien de una sobrecarga de las demandas que el sistema no está en capacidad de responder, o bien de la incapacidad en la dirección de las empresas y las políticas públicas (una organización pública puede no ser reconocida como instancia legítima de la acción estatal, pero ello no significa que sea ingobernable. Son muchos los modelos autoritarios que así lo demuestran). La consecuencia es evidente: reducida al pobre papel de las inadecuaciones y los reconocimientos, la gobernabilidad queda subordinada a un problema de funciones, organizaciones y resultados.

### Como un problema de hegemonía

**L**a gobernabilidad debe ser puesta en su exacta dimensión: la política. Más que un problema de incapacidad del Estado y sus dirigentes para responder a las demandas de la sociedad y los mercados, la gobernabilidad hace referencia a un momento de viabilidad política y a una intensidad determinada de las tensiones y los conflictos propios del ejercicio de gobierno.

En esencia es un problema de hegemonía. Un problema que remite a la existencia de una determinada confrontación (entendida como forma de manifestación de un conflicto), que tiene una territorialidad específica (que le da sentido al conflicto) y se juega como una lucha por imponer una



Mario Quintero, *La sombrerona en Bogotá*

razón sobre las demás (que le da contenido al conflicto). En el ejercicio de gobierno, la gobernabilidad está definida por el tipo de confrontación, la territorialidad en discordia y la capacidad de los contendientes para imponer su razón sobre las demás.

Un ejemplo interesante es el reciente proceso de desbordamiento de gobernantes y gobernados que ha impuesto la dinámica del cambio estructural. Las tensiones y conflictos desatados por la onda reformadora, configuran un conjunto de ingobernabilidades para el cambio.

En medio de una creciente agitación política y social, las ofertas gubernamentales por la democracia participativa, la eficiencia administrativa y la competitividad económica han resultado insuficientes para proce-

sar las presiones políticas, contener las demandas sociales, conciliar los intereses en conflicto y adecuar las economías a la competencia abierta con el exterior. Las acciones gubernamentales que buscan racionalizar la administración pública y establecer sistemas de consulta que orienten la intervención estatal, se enfrentan con las demandas de ciudadanos y comunidades por la defensa de los derechos políticos, la redistribución de los beneficios del desarrollo o la apertura e institucionalización de espacios de participación.

Lejos de lograr la simplificación propia del Estado eficiente, las reformas de la



Mario Quintero, *Fabulario urbano No. 2*

modernización hacen que las estructuras, organizaciones y procedimientos se complejicen. La creación de instancias de concertación entre lo público y lo privado, cuando no se traduce en la proliferación de instancias intermedias que distorsionan el manejo de los asuntos públicos, choca con las exigencias ciudadanas por una acción más responsable, flexible y eficiente. Las acciones hacia la modernización económica enfrentan no sólo el retraso y la inadecuación de las estructuras productivas nacionales frente a las exigencias de los mercados mundiales, sino también con la escasa *disposición* de los empresarios para tomar sus decisiones de inversión y fijar sus precios de una manera tal que permita el *libre funcionamiento* de las leyes del mercado.

Los gobernados también explotan: en medio de una acción cada vez más conflictiva, las demandas ciudadanas por la participación, la preservación de sus derechos y garantías civiles o por la acción redistributiva del Estado, no logran constituir una *razón* común que transcienda lo inmediato. Agobiados por el vértigo que produce asistir al agotamiento de las soluciones a los problemas, los gobernados se ven enfrenta-

dos a una doble fuerza que los deja en situación crítica. Como individuos, se hunden en una interioridad pasiva, donde se disuelven ante el desconcierto que produce ver la conversión de sus banderas de emancipación, en novedosos mecanismos de regulación institucional (participación, autogestión, democracia, etc.). Una y otra vez, asisten inermes ante los hechos cumplidos de la carrera armamentista, el desastre ecológico, la usurpación de poderes, etc. Pero al tiempo, como miembros de un sistema social, se ven enfrentados a una exterioridad activa y desordenada, donde las iniciativas, a pesar de estar guiadas por la lucha contra la exclusión y la marginalidad propia de las *ciudadanías de segunda*, tienden a estar cada vez más focalizadas en la resolución de problemas *urgentes*.

La indefinición en las reglas de juego y la falta de pensamiento estratégico hacen que los gobiernos en su propósito de modernización, se confundan entre reformismo y reestructuración. El replanteamiento de las competencias y relaciones entre las diferentes ramas del poder público, antes que contribuir a la modernización, estalla en una

nueva situación conflictiva. Ante la perspectiva del cambio, cada quien reacciona desarrollando su propia lógica y postula el reforzamiento de sus propias prerrogativas como solución a la crisis o estímulo a la transición. Invocando el pasado o la necesidad de la modernización, cada rama del poder público tiende a independizarse y cobrar vida propia. Se pierde la armonía de las funciones gubernativas. El poder tiende a vaciarse de autoridad institucional, para llenarse de autoridad factual. Las lógicas encontradas rompen el equilibrio institucional surgido de los acuerdos y transacciones precedentes, para revelar una situación de confrontación de poderes y fragmentación institucional.

Nuevos frentes y centros de poder efectivo irrumpen en escena, modificando la correlación de fuerzas. Arrojadas al vacío de los desequilibrios y el desorden, las estructuras estatales quedan expuestas a la intensidad de los combates internos que desata cada iniciativa. Una multiplicidad de inesperados actores pugnan buscando delimitar y controlar el poder en su propia parcela. El poder comienza a desplazarse hacia zonas desconocidas. La ambigüedad entre crisis o transición ya no radica en la imposibilidad o el agotamiento de una sola y única vía de modernización, sino más bien en el enfrentamiento irresuelto entre distintas alternativas y racionalidades, contradictorias y conflictivas, que pugnan por imponer sus prerrogativas como el eje de salida a la crisis o como fundamento del nuevo orden por construir.

En la tarea de re establecer la unidad del poder, que además le confiera autoridad institucional, las acciones gubernamentales se subordinan al manejo de los mecanismos de excepción. La toma de decisiones comienza a darse por el carácter individual de los intereses privados y la connotación militar de las intervenciones. Las llamadas de prestigio desplazan a las llamadas de función o jerarquía. La movilización de fuerzas efectivas, supera las investiduras institucionales como muestra de poder.<sup>6</sup> En medio de la incertidumbre que produce la sensación de vivir en un estado de permanente supervivencia, las estructuras y organizaciones sociales se atomizan en un sistema de pequeñas unidades neo-corporativas, que bus-

can resolver problemas puntuales o atender necesidades inmediatas. Pero la soledad y la falta de recursos hace que la dispersión y volatilidad de sus formas organizativas desate la interioridad pasiva y multiplique la exterioridad activa, haciendo explotar la sociedad en mil pedazos.

En un escenario de poder fragmentado, la explosión de los gobernados termina por descentrar los poderes organizados. La mayor complejidad de las relaciones y conflictividad de la acción colectiva, se traducen en un reforzamiento y reproducción de organismos intermediarios, que desvirtúan la acción estatal y distorsionan la definición y gestión de las políticas públicas. El gobierno, como centro de poder, ya no sólo debe confrontar los descentramientos provocados por los conflictos internos.

En las nuevas condiciones tiene que compartir las pujas de poder con otros movimientos y organizaciones sociales de carácter urbano, religioso o cívico-comunitario, que ya no están interesadas en resolver sus problemas por la vía de la persuasión, sino por la vía de los hechos. Se produce entonces una verdadera dislocación de las estructuras que soportan la dominación política. Se trastornan los principios de la autoridad y las instituciones políticas. El poder se desplaza por completo hacia zonas no conocidas, para las cuales no están preparados los gobernantes ni la institucionalidad establecida.

En este marco de precariedades y dislocaciones, los gobiernos confrontan una nueva mutación: ya no se trata de gobernar, sino de operar y manejar los conflictos. Su espacio se percibe menos por su extensión que por los movimientos que producen. Su tiempo deja de captarse por la continuidad cronológica para entrar a depender de los acontecimientos. Es la explosión de la gobernabilidad que deja en claro las fuentes de la inviabilidad política, social y moral de las reformas, pone de presente la intensidad de las tensiones y los conflictos inmersos en el cambio estructural.

*La indefinición en las reglas de juego y la falta de pensamiento estratégico hacen que los gobiernos en su propósito de modernización, se confundan entre reformismo y reestructuración. El replanteamiento de las competencias y relaciones entre las diferentes ramas del poder público, antes que contribuir a la modernización, estalla en una nueva situación conflictiva. Ante la perspectiva del cambio, cada quien reacciona desarrollando su propia lógica y postula el reforzamiento de sus propias prerrogativas como solución a la crisis o estímulo a la transición. Invocando el pasado o la necesidad de la modernización, cada rama del poder público tiende a independizarse y cobrar vida propia. Se pierde la armonía de las funciones gubernativas.*

6. Furio Colombo, "Poder, grupos y conflictos en la sociedad neofeudal", Varios, *La nueva Edad Media*, Alianza Ed., Madrid, 1990, pp. 37-72.

## La gobernabilidad en Santafé de Bogotá

### Actores y espacios de gobernabilidad

**A**bordar el tema exige una consideración previa sobre el problema de la territorialidad. Porque permite dar cuenta desde los niveles y escalas locales, hasta los niveles y escalas nacionales, de los principales componentes y contenidos de la gobernabilidad en función de tres aspectos básicos: 1) las competencias y responsabilidades que constitucional e institucionalmente la legislación le establece a cada nivel y escala; 2) los grados de complejidad en la estructura, organización y movilidad de los agentes políticos y sociales; 3) los grados de flexibilidad, operación y financiamiento de las estructuras y organizaciones de definición y gestión de las políticas públicas.

Una visión territorial aporta los elementos de integralidad, dinámica y futuro que requiere el desarrollo de las habilidades y destrezas para obtener la comprensión y visión de lo que es y como funciona el Estado; para lograr que las decisiones se asuman y cumplan según los propósitos; para adquirir liderazgo político que permita establecer y movilizar la base social requerida para ejercer debidamente el gobierno; la definición de un proyecto político, y la destreza para manejar organizaciones y empresas públicas, completamente separadas y alejadas de sus pares en el sector privado.

La gobernabilidad entraña el tratamiento y comprensión de tres campos básicos: 1) *el campo de las articulaciones*, donde se concretan las formas institucionalizadas (como, por ejemplo, la moneda, los impuestos) de cohesión y validación social, a través de las cuales los individuos se encuentran en un ámbito de interacción común. Esto es, el ámbito donde no sólo emergen los sentimientos de nacionalidad, ciudadanía y solidaridad social, sino donde la atomización de los individuos (como agentes económicos) es superada por su articulación (como agentes políticos y sociales), mediante el ejercicio de la Constitución y las leyes. Es decir, el campo de la *fetichización* de las

relaciones sociales, donde las relaciones entre desiguales aparecen como relaciones entre iguales.

2) *El campo de las jurisdicciones*, que precisa la naturaleza y composición interna del sistema jerárquico de autoridad y delimita las competencias, funciones y responsabilidades en el ejercicio del poder institucionalizado (político, económico, administrativo, militar, etc). Es decir, el campo en donde la disciplina y el control social adquieren sentido valorativo y contenido normativo, a través de la aplicación y aceptación de las leyes.

3) *El campo de las regulaciones*, donde se concreta la aplicación de los distintos instrumentos y mecanismos de intervención estatal, con el propósito de imprimirlle un determinado rumbo a los procesos políticos, económicos y sociales, en una formación social determinada.

### Puntos críticos

**E**n su significación física, la ciudad no es más que un campo de relaciones concentradas en torno a una particular manera de utilizar los recursos. En su significación social, la ciudad expresa el grado de organización de una sociedad. En su significación cultural, la ciudad pone de presente un modo de vivir. En su significación económica, la ciudad es la expresión de una particular dinámica de producción y de consumo. En su significación política, la ciudad es manifestación de las relaciones y estructuras jerárquicas del poder.<sup>7</sup>

En la ciudad *lo colectivo* da cuenta de la confluencia (armónica o conflictiva) de un complejo de racionalidades, cuya naturaleza está definida por la existencia de un fin orgánico que las vincula. Estructurado en torno a un conjunto de acuerdos y transacciones, el complejo de racionalidades re-

7. Este planteamiento se elabora a partir de los aportes hechos por los participantes de la Consulta Nacional sobre Políticas Urbanas, y de los argumentos expuestos por Hernando Gómez Buendía, en el documento de trabajo “La Construcción de un Pacto Colectivo y la Gobernabilidad de las Ciudades Colombianas”, para el Ministerio de Desarrollo Económico-DNP-Programa de Gestión Urbana, en mayo de 1994.

quiere de un orden jurídico e institucional que lo fundamente. No sólo requiere de las instancias e instrumentos, a través de los cuales el ejercicio de la autoridad (como relación de poder institucionalizado) se extiende en la sociedad, diferenciando sus formas de control e internalizando una identidad colectiva. También, y más estructuralmente, exige de un orden estatal que proyecte los acuerdos y transacciones como referente de especificidad de lo colectivo y viceversa. Mientras que lo público emerge de los ámbitos de encuentro común que se establecen entre lo colectivo y lo estatal, lo privado emerge de los campos en donde uno y otro, actúan y se explican por separado. Muy bien podría definirse la ciudad como el ámbito preferencial de lo colectivo, es decir, como el fundamento de *lo público*.

En la perspectiva de la gobernabilidad, la consideración de los actores aparece sometida al riesgo de no ponernse en sintonía con escenarios y tramas definidas a desarrollar. Entre las consecuencias inmediatas no sólo se encuentran los llamados por una mayor especificación y diferenciación de los distintos actores sociales, sino también los requerimientos por exponer las agendas y frentes de conflicto de los actores, la territorialidad en disputa y las razones a imponer.

El gobierno de la ciudad considera la pertinencia de tres escenarios básicos, en donde tiene lugar la interacción de los actores:

1. *Las relaciones nación-municipio*. Se trata de un escenario conflictivo, que se construye en torno a un doble efecto. Por una parte, el *efecto concentración*, que tiene lugar cuando el gobierno central pretende concentrar en torno suyo las decisiones más relevantes en la definición del futuro de la



Fotografía de Jeremy Horner, Bogotá desde el aire

ciudad, al tiempo que busca descargar en el gobierno y la comunidad distrital, los costos y soluciones de la vida cotidiana. Y por otra, del *efecto separación*, que tiene lugar cuando el gobierno y la comunidad distrital se muestran cada vez más interesados en obtener mayor autonomía y poder decisional, en defensa de sus intereses económicos, políticos o sociales. Es donde el carácter supraterritorial de los problemas y decisiones, choca con el carácter intraterritorial de las soluciones y el financiamiento.

2. *Las relaciones alcalde-concejo*. La usurpación de los intereses públicos por los intereses privados, configura un complejo (tácito) de reglas de juego institucional, que pone en cuestión la armonía de las funciones gubernativas. La apropiación y repartición empresarial del aparato público, de sus políticas y sus recursos, así como la aplicación de estructuras, funciones y procedimientos que refuerzen el control po-

lítico y burocrático sobre el aparato público, se proyectan, entre muchas tensiones, como referentes de la acción gubernativa en la ciudad. Las consecuencias no se hacen esperar: el gobierno como centro organizado de poder, se desestructura ante la explosión de nuevos frentes reales de poder. Por una parte, las autoridades no logran que sus decisiones de política se conviertan en acciones territoriales. Es la imagen de lo que muchos llaman “la naturaleza extraterrestre de los gerentes”, para poner en evidencia la reducida capacidad de control administrativo y burocrático que tienen los niveles directivos sobre las empresas. Por otra, los organismos de control se distorsionan y convierten en instancias de coadministración. El terreno para la corrupción y el despilfarro está abonado.

*3. Las relaciones ciudad-ciudadano.* confluyen dos fenómenos recurrentes de privatización: por una parte, la *privatización del espacio público*, que revela el avance de las prácticas y redes informales sobre las formales en todos los ámbitos de la vida en sociedad, para vaciar de contenido colectivo la movilidad de los ciudadanos. Es una de las más claras manifestaciones de reversión y pérdida de la ciudadanía. Por otra, la *privatización de los procesos decisionales* que, como revela el avance de la feudalización del aparato público, vacía de contenido colectivo las acciones y decisiones públicas que afectan la vida en comunidad. Mientras que la privatización del espacio público desvirtúa la existencia de una cultura ciudadana, la privatización de las decisiones públicas, altera los contenidos y funciones de las redes de solidaridad.

### *Los ejes de la gobernabilidad de la ciudad*

**E**n la búsqueda de la gobernabilidad, la consideración y caracterización de los escenarios en los que se desenvuelve la política adquieren una importancia crucial. No solamente porque es necesario identificar los actores que intervienen en el proceso de desarrollo, sino, también, porque lo es el descubrir la trama que define una determinada condición, calidad y dirección de este proceso.

Puesta en términos de la búsqueda del ejercicio de gobierno, la acción hacia la descentralización, la privatización y la apertura económica, ha hecho que los trazados de política pública se desenvuelvan en tres tipos de relaciones específicas, que –a la manera de los *escenarios*– permiten identificar los actores y la trama en que se juegan las tensiones y conflictos de la gobernabilidad:

1. *La relación descentralización-autonomía*, que da cuenta de los niveles de decisión y los márgenes de operación



Fotografía de Jeremy Horner, Bogotá desde el aire

que, efectivamente, tienen las autoridades e instituciones territoriales en la definición y gestión del desarrollo de su área de jurisdicción. Está definida, en primer término, por el propósito de acercar las decisiones públicas a los espacios en los que la acción estatal se realiza localmente. Es decir, en donde se dispone de una información precisa y actualizada sobre el conjunto de necesidades, existiendo, por tanto, una mayor conciencia de las diversas opciones. En segundo término, por el objetivo de lograr la plena autonomía en la gestión financiera y administrativa de las unidades operativas, de modo que se aísle su acción de todo interés extraño y se promueva el criterio de responsabilidad en la definición y manejo de los recursos y las políticas públicas.

2. *La relación modernización-apertura*, que da cuenta de los marcos legales, institucional y económico, en los que se desenvuelve la acción de las autoridades e instituciones en la búsqueda del desarrollo de sus territorios. Es el escenario donde, por una parte, la modernización define la trama por el propósito de adecuar las estructuras, funciones y procedimientos institucionales del aparato estatal, a las nuevas exigencias implícitas en la búsqueda del binomio eficien-

*En una ciudad como Bogotá, minada por la debilidad institucional, la incertidumbre política y el conflicto social, la tarea de gobernar impone por lo menos dos condiciones cruciales: gobernar por políticas públicas y gobernar con sentido público. Gobernar por políticas públicas, no sólo significa incorporar al conjunto de actores afectados y comprometidos con la política, movilizar su dinero y su opinión. También significa depurar los intereses corporativistas de las organizaciones públicas. Sacar a quienes usufructúan las rentas y el aparato público.*

*cia-democracia.* Bajo mecanismos de racionalización administrativa y financiera, de la función pública, la modernización institucional busca redefinir las competencias y responsabilidades en cada nivel y escala territorial. De otra parte, la apertura económica define el objetivo de adecuar los mecanismos e instrumentos de política económica, en la regulación y control de los mercados de bienes y servicios, a las exigencias de competitividad y eficiencia impuestas por el mercado mundial. Mediante la aplicación de acciones tendientes a modificar los precios relativos (por la vía arancelaria) o de modificar los términos de intercambio (vía tasa de cambio), la apertura económica busca propiciar una reasignación de recursos y relocalización de los procesos productivos en los mercados internos y externos.

3. *La relación democracia-desarrollo* da cuenta de los grados de permeabilidad que tienen las políticas nacionales a los procesos de participación ciudadana y comunitaria en la orientación de los recursos para el desarrollo. La relación entre democracia y desarrollo está dada por una trama que, con la incorporación de los ciudadanos y comunidades en la definición y gestión de los asuntos públicos, debe permear la acción del Estado por la sociedad y los mercados. El desmoronamiento de las barreras entre *lo público y lo privado*, y la competencia entre éstos por la captación y manejo de los recursos sociales, redefinen la naturaleza de las instituciones democráticas. En las nuevas condiciones se dan en las instancias propicias para la resolución de los asuntos cotidianos (satisfacción de necesidades básicas de los individuos, mejoramiento de sus niveles de vida, aumento de sus ingresos, etc). La competitividad y eficiencia, anteriores bases constitutivas de la relación mercantil, se desplazan hacia la autogestión de los ciudadanos y comunidades. En la definición y gestión de los asuntos públicos, estructuran un modelo que procura la agregación de las acciones y decisiones racionales individuales, para convertirlas en decisiones y acciones de una racionalidad colectiva.

4. *La relación espacio público-sustentabilidad ambiental* se refiere a la viabilidad que integralmente pueden tener las propuestas de desarrollo. Esta relación

se presenta como un conjunto de factores que interactúan y determinan una particular evolución de los procesos de producción económica y reproducción social y de los procesos de apropiación y uso del espacio. Es la noción de calidad de vida, puesta en una dimensión territorial.

### **Requisitos para repensar el gobierno**

**E**n una ciudad como Bogotá, minada por la debilidad institucional, la incertidumbre política y el conflicto social, la tarea de gobernar impone por lo menos dos condiciones cruciales: gobernar por políticas públicas y gobernar con sentido público.

Gobernar por políticas públicas, no sólo significa incorporar al conjunto de actores afectados y comprometidos con la política, movilizar su dinero y su opinión. También significa depurar los intereses corporativistas de las organizaciones públicas. Sacar a quienes usufructúan las rentas y el aparato público.

Gobernar con sentido público significa tener la convicción de que las decisiones de gobierno alteran las relaciones entre los individuos. La transparencia y fluidez de las decisiones marcan el propósito de transformar al hombre común (al transeúnte de la ciudad) en un ciudadano informado, activo en la deliberación pública, capaz de contribuir con sus ideas al diseño de las políticas de la ciudad.

Política pública y sentido público buscan concebir y desarrollar una estrategia de acción colectiva que permita a los ciudadanos imaginar y recorrer las fronteras de lo socialmente posible. Removiendo obstáculos y ataduras del pensar y del quehacer social. El desafío de revolucionar la forma de gobernar radica, entonces, en la necesidad de descentralizar los procesos de elaboración de las políticas, enfatizando en la necesidad de llegar a los máximos niveles de especificidad en las políticas que se plantean frente a los distintos temas de la ciudad.<sup>8</sup> El carácter plural de los gobiernos sólo emerge de la pluralidad de las políticas●

*Política pública y sentido público buscan concebir y desarrollar una estrategia de acción colectiva que permita a los ciudadanos imaginar y recorrer las fronteras de lo socialmente posible. Removiendo obstáculos y ataduras del pensar y del quehacer social. El desafío de revolucionar la forma de gobernar radica, entonces, en la necesidad de descentralizar los procesos de elaboración de las políticas, enfatizando en la necesidad de llegar a los máximos niveles de especificidad en las políticas que se plantean frente a los distintos temas de la ciudad.*

*El carácter plural de los gobiernos sólo emerge de la pluralidad de las políticas.*

8. Luis F. Aguilar (editor), *El estudio de las políticas públicas. Antología de las políticas públicas*, Purriá Ed., México, 1992.

Juan Carlos del Castillo, Rodrigo Cortés y José Salazar  
Profesores de la Universidad Nacional de Colombia

# La Recuperación Urbanística de Bogotá\*

Juan Carlos del Castillo,  
Rodrigo Cortés y José Salazar

**E**xiste en el país la idea de una cierta fortaleza de la *planeación física*, en tanto se identifica con la presencia de los códigos urbanos y la proliferación de normas urbanísticas y de edificación. Con frecuencia se explica la debilidad del planeamiento urbano por su sesgo hacia los *planes físicos*, identificándolos exclusivamente con los códigos urbanos.

La conclusión pertinente es la contraria: el planeamiento físico ha sido poco ejercitado y experimentado por las ciudades colombianas, en la medida en que se le ha tomado por otra cosa (el código urbano), y también porque se ha desarrollado como un ejercicio que no sobrepasa el nivel formal, encaminado a tratar de traducir en términos espaciales y físicos decisiones propias de otras dimensiones, muchas de ellas intraducibles.

La consecuencia de esta ambigüedad es la pérdida de identificación de las variables de mayor incidencia en el ordenamiento físico, circunstancia que ha hecho errático y fragmentario el planeamiento. Por el contrario, en las ciudades se ha generalizado la práctica de incorporar al Plan gran cantidad de variables de poca utilidad, debilitando las categorías realmente incidentes en la problemática del ordenamiento: la clasificación del suelo, la incorporación de las grandes infraestructuras urbanas (además de las vías), el equipamiento del nuevo suelo urbano y el reequipamiento del suelo ya edificado o redensificado, instrumentos que han estado, en general, ausentes o muy

débilmente tratados en los planes, cuando son en la práctica los elementos fundamentales del planeamiento urbano.

## Bogotá: una ciudad sin proyecto ni gestión

**B**ogotá fue la ciudad pionera en la aplicación de las figuras de planeamiento en el país. Sin embargo, hoy es la ciudad que presenta la mayor ruptura con su tradición planificadora, el mayor distanciamiento entre las entidades ejecutoras y la entidad planificadora y, en donde quizás ha ejercido mayor influencia la ideología de *desregular* el desarrollo futuro de la ciudad.

El resultado es que hoy Bogotá exhibe un planeamiento urbano debilitado, donde el Plan ha sido virtualmente reemplazado por el código urbano y por los programas de gobierno de los alcaldes. Un modelo que acentuó la separación entre *plan* y *gestión* y, al tiempo, redujo la dimensión del planeamiento al problema normativo, evadiendo los problemas centrales del planeamiento urbano: la producción del suelo urbano y las competencias públicas.

Las consecuencias del camino recorrido en los últimos 20 años, pueden resumirse en:

\* Este documento fue elaborado en octubre de 1994, para los trabajos del Proyecto "Apoyo a la Gestión Urbana - Col 93/001", del Ministerio de Desarrollo Económico, el Departamento Nacional de Planeación y el Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas, PNUD.

– La ciudad carece de un plan urbanístico que señale los ejes básicos y el rumbo de su ordenamiento.

– Los factores que dan una coherencia mínima y funcionalidad a la estructura de la ciudad, tienden a dislocarse, tomando cada uno un rumbo autónomo. Ello se constata en:

– la crisis del transporte, desarticulado totalmente de una estrategia de ordenamiento de la ciudad;

– el inusitado incremento de la producción irregular del suelo, (infraequipado y localizado en tierras vulnerables o con severas limitaciones para los usos urbanos), sobre lo cual la administración no tiene capacidad de control;

– la crisis ambiental, cuyo mitigamiento exige un incremento muy sensible de los recursos a largo plazo;

– la ampliación de las fronteras de obsolescencia o desuso de áreas de centralidad urbana, con lo cual se han generado nuevas deseconomías y desarticulación de elementos estratégicos, y

– la crisis del suelo, cuyas componentes son su poca disponibilidad, la inmersión en un proceso de especulación, de apropiación privada de las plusvalías urbanas y de descenso en los estándares de equipamiento y dotaciones.

– La gestión pública orientada al ordenamiento urbano está totalmente debilitada. No hay un organismo actuante en planeamiento urbanístico y tampoco una entidad responsable de la gestión urbanística. Se carece de una unidad de mando construida a través de un Plan, que programe y ejecute las actuaciones públicas y oriente



Fotografía de Jeremy Horner, Bogotá desde el aire

las actuaciones privadas en materia de transporte, suelo, ambiente, vivienda y rehabilitación urbanas.

– Las figuras de planeamiento que ha experimentado la ciudad no conciben –y no incorporan en la práctica– el problema del suelo como una variable fundamental del Plan. Así, por ejemplo, la producción del suelo destinado al uso público (requerido para los sistemas generales de la ciudad, la infraestructura, los espacios libres y los equipamientos) sólo tiene referencia en los códigos o en las normativas urbanísticas, a través de disposiciones genéricas sobre cesiones obligatorias para predios o terrenos afectados. La producción de este tipo de suelo se asume en lo fundamental como una responsabilidad del Estado, en una temporalidad y un horizonte indefinidos. Por otra parte, la producción del suelo de aprovechamiento privado no se ha asumido tampoco como un tema relevante del plan, sino del mercado, y por tanto ausente de las previsiones y las temporalidades del planeamiento.

Como resultado, la ciudad registra hoy las situaciones más críticas en el país en materia de vivienda de interés social, equipamientos, transporte, sistema vial, problemas ambientales, relaciones con los municipios vecinos, situación financiera y disponibilidad de recursos hacia el futuro.

### Los códigos urbanos 1950-1990: del plan regulador a la desregulación total

**H**oy en Bogotá el Plan se limita exclusivamente a dar salida a dos temas, eliminando cualquier previsión o tendencia de mediano o largo plazo:

1) La definición de una normativa urbana de complejidad creciente. La figura del Plan de ordenamiento físico ha sido reemplazada paulatinamente por un código de procedimientos legales en relación con las competencias, obligaciones y derechos sobre el espacio de la ciudad (véase el Acuerdo 6/1990).

2) La elaboración de un plan de desarrollo distrital que, en lo fundamental, coincide con el programa de gobierno del alcalde electo.

Resulta sorprendente descubrir un pasado reciente muy rico en propuestas y elaboraciones urbanísticas que, sobre todo en los años 50 y 60, contribuyeron a consolidar no solamente los mejores fragmentos de la ciudad, sino también los rasgos más característicos de su imagen. Es significativo resaltar los rasgos más prominentes del recorrido que ha llevado a la situación actual, que acaso acepte el apelativo de lamentable.<sup>1</sup>

Los sucesivos cambios en los principios con los que se actúa sobre la ciudad pasan: primero, por una planificación física sostenida en las propuestas del urbanismo moderno; luego, por una planificación que busca acelerar el crecimiento de los indicadores económicos, y por último, por un proceso legitimado por normas urbanas, deducidas de la lógica del mercado inmobiliario, en concordancia con la desregulación del *sistema urbano*.

1. *La planificación física*, la primera en orden temporal, está representada inicialmente por el Plan Piloto de Le Corbusier, Wiener y Sert (1950-1953)<sup>2</sup> y pervive hasta la mitad de la década de los 60, a través de una prolífica sucesión de planes parciales y sectoriales y de acciones directamente ejecutadas por la administración distrital. Esta forma de planificación se basa en la desagregación de la ciudad en fragmentos (sectores) capaces de dar cabida en su interior y a cierto radio de influencia, a unas condiciones óptimas para habitar: vivienda, equipamientos comunales, áreas para recreación y una red de comunicación con los centros de trabajo, administración, negocios o comercio.

El desarrollo posterior de esta noción de planeación<sup>3</sup> se centró en la elaboración de

una amplia gama de instrumentos que permitieron poner en práctica – al menos parcialmente– el *sistema urbano* deseado. Es evidente que esta época significó un desarrollo importante en el afinamiento y la aplicación de estas herramientas, requeridas específicamente para instrumentalizar esta concepción de la ciudad.

2. *La planeación económica* y la asimilación de la ciudad como un objeto a ser producido bajo precisas leyes económicas, está representada por las acciones encabezadas por el economista Lauchlin Currie.<sup>4</sup> En esta nueva concepción las variables físicas se incluyen en un contexto mayor, en el que se busca optimizar la estructura urbana existente para hacerla más lógica y económica. Se trata de disminuir al máximo los costos de construcción (urbanización) de la ciudad a cargo del Estado y su funcionamiento (transporte, producción), y de incorporar la misma producción de espacio urbano a los planes de desarrollo nacional, gracias a convertir la industria de la construcción en sector *líder*, en la perspectiva de superar el subdesarrollo.

El rol activo asignado por la planificación física al espacio urbano en la construcción de la sociedad, es sustituido por otro muy distinto, al asignarle a la construcción el papel de sector muy importante dentro de la economía nacional.

3. *El planeamiento inmobiliario* está en la base del Acuerdo 7 de 1979. Por eso no resulta extraño corroborar su carácter híbrido, mitad plan, mitad código. Se caracteriza por su ruptura con el pensamiento urbano que le antecede y por mantener el

*Bogotá fue la ciudad pionera en la aplicación de las figuras de planeamiento en el país. Sin embargo, hoy es la ciudad que presenta la mayor ruptura con su tradición planificadora, el mayor distanciamiento entre las entidades ejecutoras y la entidad planificadora y, en donde quizás ha ejercido mayor influencia la ideología de desregular el desarrollo futuro de la ciudad.*

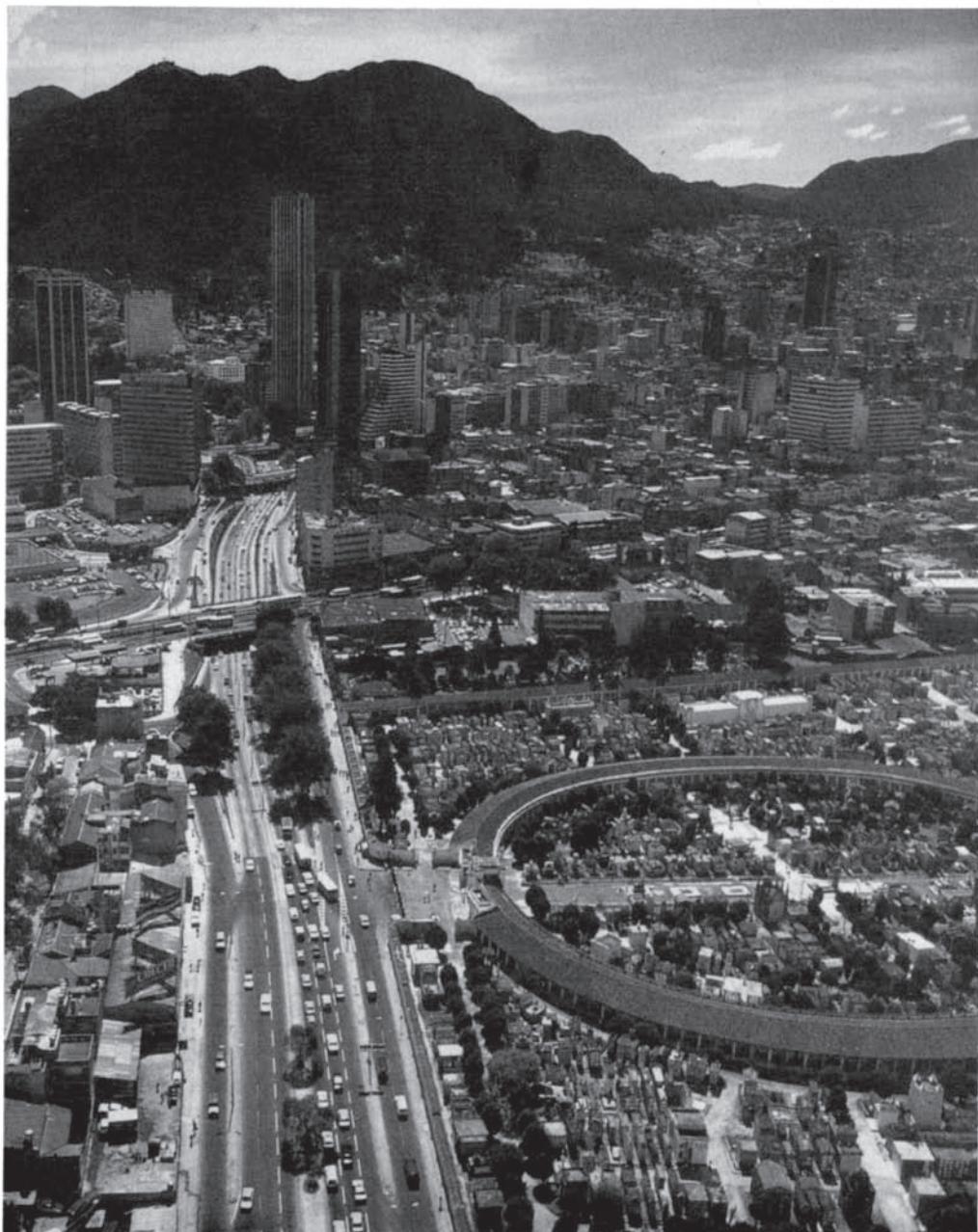
*El resultado es que hoy Bogotá exhibe un planeamiento urbano debilitado, donde el Plan ha sido virtualmente reemplazado por el código urbano y por los programas de gobierno de los alcaldes.*

1. Para esta presentación servirá de apoyo directo la introducción al trabajo "Planificación, renovación y manejo de la ciudad edificada", realizado en 1991 y 1992 por Rodrigo Cortés y José Salazar para la Misión Bogotá-Siglo XXI. Se hizo prácticamente una *transcripción libre*, enfatizando y matizando los argumentos y las afirmaciones en sintonía con los objetivos del presente documento.

2. El proceso quedó truncado porque los consultores entregaron su producto en 1953 a la administración de un alcalde militar nombrado por el dictador Rojas Pinilla. Por tanto, el plan regulador nunca fue aprobado regularmente.

3. Desarrollada durante más de una década siguiente al plan de ordenamiento, por un equipo de trabajo dirigido por la figura emblemática de Jorge Gaitán Cortés.

4. Desde diversas instancias de decisión y a lo largo de por lo menos 20 años, arranca en 1953 cuando elabora, en compañía de Enrique Peñalosa, un *Plan para Bogotá*.



Fotografía de Jeremy Horner, Bogotá desde el aire

raciocinio económico como base del planeamiento, aunque introduciendo ajustes significativos. Se acepta tácitamente un nuevo rol para la acción planificadora en una etapa caracterizada por la mercantilización del espacio urbano, de su producción y de los procesos de su transformación.

4. Finalmente, la etapa actual se funda en el Acuerdo 6 de 1990 y su errático proceso de reglamentación.<sup>5</sup> Fue presentado en su momento como la *continuidad lógica* del Acuerdo 7/79, corrigiendo las debilida-

5. No puede calificarse de otra manera la avalancha de decretos y de correcciones inmediatas que ha producido el DAPD en el corto lapso de 3 años. Tal vez ésta sea una muestra en negativo de la necesidad de contar con instrumentos de planeación muy elásticos. La elasticidad productiva colectivamente para la ciudad en su conjunto, se contrasta contra un marco fijo, en la medida de las circunstancias, que expresa los elementos esenciales de la voluntad colectiva y del compromiso aceptado por todos los actores sociales en un momento dado.

La carencia de este marco –como sucede hoy en Bogotá– simplemente deja el campo abierto para la rotación incontrolada de normas que expresan alternativamente intereses de grupos inmobiliarios que no ofrecen contraprestación colectiva alguna, porque nadie se las ha pedido.

des y vacíos detectados en diez años de aplicación; introduce –dentro de la misma corriente de planificación– algunos elementos nuevos que caracterizan un momento definitivo en la *desregulación de la producción del espacio urbano* y en la entrega sistemática de las *riendas* del desarrollo urbano al sector privado. En esta dirección hay que localizar la primacía otorgada a los aspectos jurídicos y procedimentales sobre los propiamente urbanísticos, condición que fragmentó e hizo incoherente la reflexión urbanística (física, económica, funcional), la cual quedó sumergida en un mar de regulaciones y preceptos jurídicos.

Aquella noción de planificación urbana como *ciencia*, que describe, define y clasifica los pensamientos y previsiones en torno a los fenómenos urbanos, se fragmentó en esferas técnicas de conocimiento y práctica.

Allado de este fenómeno de colateralidad y competencia en el que las distintas empresas públicas ignoran a las demás, se agrega el de un permanente ejercicio de arrasamiento del conocimiento y un esfuerzo consciente por poner en la clave del *sentido común* el resultado de las experiencias acumuladas en la planificación de Bogotá. Es por esto que no es casual encontrar que en planes sucesivos se haga caso omiso, se ignore, impugne o deforme a los planes anteriores.

Este traumático devenir de la planeación de la ciudad, se caracteriza por el siguiente tránsito: del plan para el espacio racional de la producción –a través del plan regulador–, a la noción de planeación moldeada por la producción intensiva y mercantil del espacio –a través de las teorías de la desregulación–.

## El divorcio del planeamiento y la construcción de la ciudad

**C**onceptualmente la ruptura entre la planificación y la ciudad puede explicarse, en principio, por el marcado énfasis hacia la planeación de los aspectos económicos y sociales del desarrollo. Esta noción fue incorporada dentro de la legislación y la institucionalidad del Estado en los años 60,

con la creación del Departamento de Planeación Nacional en 1959. Y en la década siguiente, trasladada prácticamente sin variaciones a la esfera de lo urbano y a las responsabilidades de las administraciones municipales.

En los últimos 25 años, bajo las figuras del *Plan Integral de Desarrollo* (1978) y del *Plan de Desarrollo Municipal* (1989),<sup>6</sup> predominó en el país una noción de planeación a través de la cual se pretende orientar la intervención del Estado local en un amplio espectro de materias integralmente articuladas, que disolvió la especificidad de planear lo urbano, incorporándola a la noción de planear el desarrollo.

Se consolidó, poco a poco, un tipo de planeamiento físico que se fundamenta en instrumentos de carácter procedimental y normativo, que cierran la gestión del Estado en la esfera de un plan indicativo, bajo una noción que privilegia especialmente el código urbano y el plan vial. Los servicios públicos actúan con su propia agenda, y el resto de la gestión para producir suelo urbano ha quedado bajo la responsabilidad de los particulares.

Este enfoque de planeamiento orienta el esfuerzo de las administraciones a la construcción de las redes de servicios públicos y los planes viales. Su mayor debilidad es, sin duda, la idea de comprometer al Estado con la responsabilidad exclusiva y la totalidad de las cargas generadas por estas obras públicas, mientras los beneficios y el plusvalor se transfieren a los propietarios de suelos. De tal manera que:

- el predominio de una cultura que considera el suelo como una variable de mercado, que debe transferir valor generado en el esfuerzo colectivo hacia el ámbito privado, en virtud de las leyes de la oferta y la demanda, ha dado como resultado un proceso de desregulación del

6. Esta cultura del Plan, cuya preocupación central es el problema de la espacialidad de la ciudad, se introdujo cuando las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali contrataron al mismo equipo de urbanistas de gran reputación y autoridad internacional, para formular los planes de ordenamiento de las respectivas ciudades. Este proceso, iniciado hacia 1947, cubre toda la década de los años 50, con la adopción de los planes de Bogotá (1951 y 1953), Cali (1954) y Medellín (1959).

suelo, que introduce límites muy severos en los horizontes del planeamiento urbano y que acentúa notablemente las deficiencias del entorno físico, al combinarse con la baja capacidad de inversión del Estado y con la alta presencia de la urbanización informal, y

- la producción de la infraestructura urbana básica y los equipamientos colectivos se ha afectado porque, además de que la financiación y gestión recae exclusivamente en la administración municipal, la incorporación programada de la infraestructura al nuevo suelo urbano o al suelo ya desarrollado es poco factible y se ve interferida por la *irregularidad* temporal y espacial del mercado en la producción del suelo urbano.

La enorme carga que esto significa para la administración local, tiene consecuencias en varios sentidos:

- el plan físico se reduce cada vez más en sus horizontes, ya que la inversión pública se agota de manera definitiva en el mantenimiento de la cobertura de las redes de servicios y en cubrir parte de los programas viales;
- los planes viales empiezan a rezagarse de forma considerable, reduciéndose sensiblemente la calidad de las estructuras viales de la ciudad;
- las dificultades para la protección de áreas de valor patrimonial, ecológico o de reserva natural son cada vez mayores.

La planeación urbana avanza en dirección de hacer desaparecer prácticamente instrumentos diferentes a la reglamentación de las edificaciones sobre los predios urbanos.<sup>7</sup> El predominio del no-Plan –el plan normativo, reglamentario e indicativo– abrió un período de crisis en la experiencia planificadora, que se revela en tres sentidos:



Fotografía de Jeremy Horner, Bogotá desde el aire

7. En los últimos años se tiende a aplicar preferentemente el código urbano como instrumento para regular el desarrollo urbano, mientras que las orientaciones del Plan se consideran menos viables y de menor aplicabilidad. Al mismo tiempo que se advierte que los códigos urbanos son elaborados cada vez con mayor autonomía frente al Plan.

– un distanciamiento profundo entre el plan y el proceso de construcción de la ciudad, entre la concepción y el hecho;

– una crisis de credibilidad en el Plan, tanto de los ciudadanos como de los administradores, y

– una profundización de problemas críticos en la ciudad, particularmente en el transporte, el deterioro ambiental y físico, la carencia de equipamientos y el peso de la ciudad informal.

El plan urbano es hoy para la sociedad y el Estado colombiano una herramienta casi inoperante y –en buen grado– desprestigiada, no metodológicamente *correcta o incorrecta*.

### Reconstruir urbanísticamente a Bogotá: una estrategia indispensable

**P**erder la imagen de la ciudad y la noción crucial de que el urbanismo es una responsabilidad pública de primer orden, llevó a Bogotá a un estado que caracterizamos como “una ciudad sin proyecto ni gestión”.

Desde el punto de vista del ordenamiento físico, es indiscutible la crisis de la ciudad, en dos sentidos: como resultado, es decir, en su imagen presente, y como proyecto, es decir, en su imagen futura.

La *reconstrucción o recuperación urbanística* de la ciudad, es una estrategia que debe sintetizar una voluntad ciudadana por recuperar el *espacio físico* de la ciudad. La reconstrucción de Bogotá tiene igualmente un amplio campo de acción en lo social. Pero tenemos el pleno convencimiento de que no podemos seguir diluyendo unas tareas en las otras. Bogotá toma en serio el problema de la calidad de su espacio, es decir, asume plenamente el problema de sus relaciones como sociedad con su espaciali-



Fotografía de Jeremy Horner, Bogotá desde el aire

**Tres actuaciones claves para la recuperación urbanística de Bogotá**

#### *La reconstrucción de las bases técnico-culturales del planeamiento urbanístico*

**L**a recuperación urbanística de la ciudad tiene como punto de partida la reconstrucción de las bases técnico-culturales del Plan.<sup>8</sup> Reconstruir estas bases implica activar una cultura del plan que incorpore algunos elementos fundamentales:

8. Esta figura no suplanta ni reduce la importancia del planeamiento económico y social. Pero es indiscutible que una ciudad con el tamaño y la complejidad de Bogotá, no puede seguir evadiendo este problema específico.

dad, o llevará sus posibles conquistas sociales a un territorio exterminado.

La estrategia de la recuperación urbanística de la ciudad significa convertir estos asuntos en temas de alta prioridad en la agenda del gobierno distrital y de la opinión y actuación privada, al lado de la política social y de las estrategias económicas. Puede afirmarse, sin incurrir en exageraciones, que de no adoptar la ciudad una estrategia para su ordenamiento urbanístico, las estrategias sociales y económicas pueden estar abocadas al fracaso.

La recuperación urbanística de la ciudad es un esfuerzo consciente y sostenido, de unas grandes actuaciones públicas orientadas en tres frentes básicos: 1) el rescate del Plan, 2) las operaciones urbanísticas más urgentes, y 3) una dirección de urbanismo, gestora y responsable del proceso.

- el plan como pacto social sobre el proyecto de ciudad;
- el carácter vinculante del Plan para la actuación pública y privada;
- la ejecución del Plan como centro de la gestión.

Una primera etapa de la reconstrucción de las bases técnico-culturales, se traduce en la formulación de un *Plan de Ordenamiento Urbano*.

Para incidir realmente en la ciudad, el Plan tiene que enfrentar el gran problema que ha eludido tradicionalmente: adoptar una clara decisión frente a la producción del suelo urbano, dentro de una concepción de equidad que distribuya las cargas y los beneficios del desarrollo urbano entre los propietarios, y no dentro del modelo inequitativo, según el cual las cargas corresponden al municipio y los beneficios a la propiedad inmobiliaria. La administración no resiste más el esquema de recurrir sistemáticamente a una bolsa única de recursos –los ingresos corrientes– sin encontrar ni utilizar nuevas fuentes.

El Plan tiene que prever las necesidades reales de suelo tanto para los sistemas generales de la ciudad (vialidad, redes, equipamientos, etc.), así como el suelo de aprovechamiento lucrativo, y establecer los mecanismos de reparto de las cargas, de asignación de los beneficios y las formas concretas para ejecutar lo planeado.

### Una gran actuación pública sobre Bogotá

**E**l segundo gran componente de la estrategia de recuperación urbanística de Bogotá, es el impulso de una gran actuación pública de la administración distrital sobre la ciudad, con el apoyo del gobierno nacional, a través de operaciones o proyectos urbanísticos concretos en zonas estratégicas, con el fin expreso de abrir el proceso de recuperación urbana, actuar sobre los cuellos de botella y desencadenar un proceso renovado de actuaciones del sector privado y comunitario.

Las actuaciones públicas tienen que generar procesos de recualificación y de producción del suelo, que abran una nueva

perspectiva en el planeamiento, la gestión, las inversiones y los procesos urbanos.

Por ello, la actuación pública tiene que ser en puntos estratégicos del ordenamiento y a través de operaciones o proyectos significativos.

Cuatro grandes temas afectan el ordenamiento urbanístico de la ciudad, sin respuestas consistentes: 1) el transporte, 2) la producción de suelo para vivienda social, 3) el manejo del suelo vulnerable o de valor ecológico, y 4) la renovación del suelo en proceso de obsolescencia.

Se propone estudiar la posibilidad de unas grandes actuaciones alrededor de las siguientes operaciones urbanísticas:

- *Una operación de transporte y vialidad*, orientada fundamentalmente al reequipamiento vial, para desembotellar zonas de alta densidad carentes de una estructura básica para el transporte público. Esta operación debe ser aplicada en zonas como Engativá o Suba; requiere de una fuerte gestión pública para reconstruir conexiones viales con intervenciones sobre el suelo y procesos de regeneración de la trama urbana.

- *Una operación de producción del suelo para vivienda social*. La ciudad debe demostrar la utilidad y los efectos positivos –tanto para el interés público como para el privado– de incorporar nuevas formas de gestión, racionales y equitativas, que permitan producir suelo con las dotaciones y equipamientos requeridos, en los tiempos previstos por el planeamiento. De esta manera, se podrá controlar el proceso de especulación y disminuir las transferencias directas a los propietarios ociosos de los plusvalores generados por las actuaciones públicas en la ciudad. Una operación de esta naturaleza puede desarrollarse replanteando intervenciones como las que se han intentado en la zona del Tintal.

- *Una operación ambiental*, orientada a recuperar elementos naturales claves de la estructura urbana afectados por las actividades urbanas.

- *Una operación de recuperación de un enclave urbano vacío o en desuso*, orientada a reequipar un sector en su vialidad, infraestructura, equipamientos, vivienda y espacio productivo. Esta intervención busca reutilizar espacios estratégicos de las

*El segundo gran componente de la estrategia de recuperación urbanística de Bogotá, es el impulso de una gran actuación pública de la administración distrital sobre la ciudad, con el apoyo del gobierno nacional, a través de operaciones o proyectos urbanísticos concretos en zonas estratégicas, con el fin expreso de abrir el proceso de recuperación urbana, actuar sobre los cuellos de botella y desencadenar un proceso renovado de actuaciones del sector privado y comunitario.*

áreas de centralidad urbana en situación de obsolescencia o abandono, y desencadenar procesos intensivos de renovación urbana promovidos por la inversión privada.

**Una dirección de urbanismo a cargo de la gestión urbana en Bogotá**

**L**a recuperación urbanística tiene dos soportes básicos, pero no suficientes, en el rescate del plan y el impulso a una gran actuación pública. El tercer soporte lo constituye la acción orientada a dotar al proceso de una nueva institucionalidad que asegure su permanencia en el futuro.

La situación actual del Distrito Capital pone en evidencia que no es posible asumir una tarea de este tipo con el marco institucional tradicional. La administración fue relegando a un plano cada vez más secundario a la entidad responsable del planeamiento ur-

banístico, cuya consecuencia ha sido la desvertebración de un equipo experimentado.

El Departamento Administrativo de Planeación Distrital, DAPD, tiene como funciones centrales las de trámite y control urbanístico, con lo cual perdió credibilidad y protagonismo en la función pública. Su situación de crisis se agrava en la medida en que ha estado definitivamente ausente en el campo de la gestión urbana.

En síntesis, la estrategia de la *recuperación urbanística* de Bogotá demanda un esfuerzo encaminado a dotar de una dirección al proceso, que dé continuidad a una actuación pública potente, con la capacidad de convocar a amplios sectores sociales alrededor de esta estrategia por reconstruir la ciudad. Sin embargo, es necesario insistir que se requiere una dirección con el perfil de una *gerencia de urbanismo*, articulada a la política general de la administración distrital, pero responsable *de manera específica* del ordenamiento y las operaciones urbanísticas. ●



**Un modelo de hábitat urbano para el desarrollo de la vivienda de interés social**

Afiliados a: Fedevivienda y Camacol

**AVP** ASOCIACIÓN  
DE VIVIENDA  
Asociación para la Vivienda Popular Simón Bolívar

Avenida 39 No. 14-66 Tels.: 287 2213  
245 3382 Fax: 288 3281 Santa Fe de Bogotá

María Clara Vejarano  
 Consultora Proyecto Col 93/001  
 José Salazar  
 Profesor Universidad Nacional de Colombia

# Gestión del suelo urbano\*

María Clara Vejarano y José Salazar



Mauricio Suárez, Collage

## Introducción

**E**l manejo de la tierra es un aspecto central del desarrollo urbano que enfrentan todas las ciudades del mundo en crecimiento. Se ha convertido en un

problema de gran importancia para el desarrollo urbano contemporáneo. Sobre él se han acumu-

\* Este documento fue preparado con la colaboración del Proyecto Col 93/001 de Apoyo a las Políticas de Vivienda y Desarrollo Urbano y de la Unidad de Desarrollo Urbano del Departamento Nacional de Planeación.

lado numerosas experiencias, unas más exitosas que otras y cuyo debate aún continúa.

Los países que tienen una tradición consistente en el manejo del suelo urbano y una definición precisa del rol que compete al Estado en el mercado del suelo, aportan una serie de principios y experiencias, de los cuales interesa destacar los siguientes:

1. El mercado del suelo urbano se comporta de manera muy diferente a como lo hacen otros mercados: 1) hay una existencia generalizada de externalidades positivas y negativas que generan una marcada diferencia entre los costos y beneficios sociales y privados; 2) no existen condiciones de competencia que garanticen un mercado eficiente; 3) es necesario proveer bienes públicos que requieren la tierra como insumo básico (infraestructuras, equipamientos, manejo ambiental), y 4) socialmente se ha reconocido la importancia de proveer en la ciudad condiciones de habitabilidad, funcionalidad, eficiencia y equidad. Todas estas características generan la necesidad de que haya una injerencia pública para lograr una disponibilidad adecuada de tierra urbana.

2. La vinculación del Estado al mercado del suelo se ha movido entre dos extremos: la propiedad pública generalizada con planificación centralizada (antiguos países socialistas) o el mercado libre (Japón). Ninguna de ellas ha sido exitosa en sus objetivos. En el intermedio han aparecido alternativas exitosas, que pueden adaptarse al país con menores dificultades, y tienden a ser recomendadas por los expertos: 1) regulación, 2) estímulos, y 3) planeación positiva y operativa.

3. El suelo urbano es un bien simultáneamente público y privado; en su habilitación concurren estos dos sectores. De allí la importancia de redistribuir socialmente las plusvalías que se generan en el propio desarrollo urbano, como producto del esfuerzo social y no del propietario particular.

4. El derecho de propiedad más que un solo derecho general y absoluto, debe ser considerado y administrado como un conjunto de derechos, de los cuales los más importantes son el derecho de propiedad y el derecho de construcción. Este último debe ser adquirido mediante el cumplimiento de obligaciones claras y específicas en el proceso de urbanización por parte de los propietarios de la tierra. La diferenciación de estos derechos posibilita una distribución más equitativa de las cargas y beneficios de la urbanización, así como el cumplimiento de parámetros básicos de ordenamiento urbano.

5. La política de tierras urbanas no es un objetivo en sí mismo; es una política intermedia, cuyo éxito se mide en función del éxito de otras políticas relacionadas: vivienda, medio ambiente, transporte, agua potable y saneamiento y ordenamiento urbano, en general. De allí la importancia de coordinar estrechamente el manejo de la tierra, la planeación de la ciudad y los componentes sectoriales del desarrollo urbano.

## Problemas

**L**os problemas generados por un manejo deficiente de la tierra urbana en Colombia, pueden sintetizarse de la siguiente manera:

1. Ciudades con bajos niveles de habitabilidad, eficiencia y funcionalidad. Los planes adoptados por las ciudades no se han podido cumplir,<sup>1</sup> entre otras razones, por falta de instrumentos adecuados para el manejo de la tierra urbana.

La falta de claridad acerca de las responsabilidades públicas y privadas ha determinado que sean las fuerzas del mercado inmobiliario las que hayan moldeado la ciudad con grandes niveles de inefficiencia, congestión, deterioro, altos costos económicos y sociales y por fuera de las previsiones de los planes y programas de las administraciones.

2. Aumento o permanencia de procesos ilegales de urbanización, debido a la imposibilidad que tienen las familias de bajos ingresos de adquirir una parcela legalmente urbanizada. Se ha generado una creciente proporción de zonas construidas en lugares inadecuados, con alto riesgo y cuya integración a la ciudad tiene costos enormes. Hacia el futuro, las perspectivas sobre la subnormalidad son preocupantes: tasas de crecimiento demográfico urbano de entre el 2% y el 3% anual, representan todavía un incremento considerable, que según proyecciones del Banco Mundial corresponderá en un alto porcentaje a población pobre.<sup>2</sup>

3. Dificultad de ejecución, por los altos costos de la tierra urbana, de los equipamientos de

1. Se hace referencia a los planes de ordenamiento urbano: manejo del crecimiento de la ciudad, dotación de equipamientos, red vial, proyectos de renovación y rehabilitación urbana, localización de actividades, producción y protección del espacio público, etc. Los avances sectoriales, como el incremento en las coberturas de los servicios públicos domiciliarios (agua potable, saneamiento, energía) no son suficientes; la calidad de vida tiende a deteriorarse, especialmente en las grandes ciudades.

2. Según datos del Banco Mundial, en una década, el 90% de la pobreza en América Latina estará concentrada en las áreas urbanas.

carácter municipal y nacional para los cuales ésta es un insumo básico: construcción de infraestructura vial, recreativa, de servicios públicos, dotación de equipamientos comunales, etcétera.

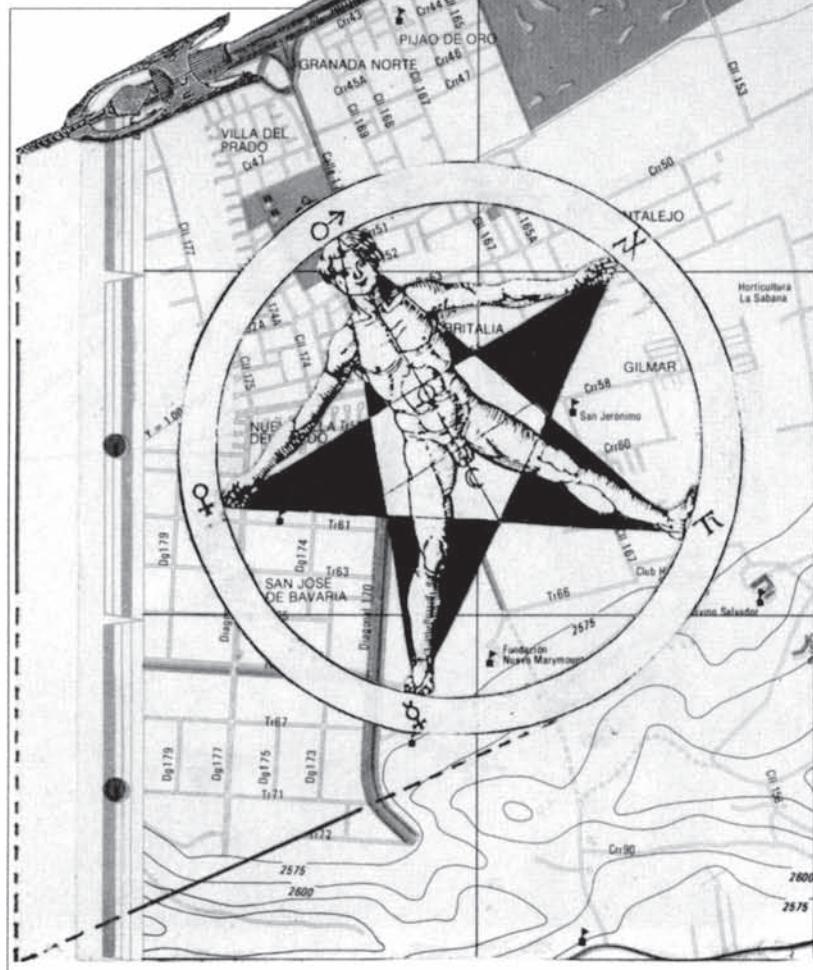
4. El incremento importante del proceso de metropolización de los principales centros urbanos, con el consiguiente proceso de suburbanización y conurbación de los municipios aledaños, que está produciendo difíciles conflictos, a nivel de ordenamiento territorial, entre las zonas urbanas y las rurales y entre los municipios mismos. Las ciudades, frente a este proceso, no disponen de instrumentos específicos de coordinación. La figura de área metropolitana ha demostrado grandes limitaciones para lograr un ordenamiento territorial mínimamente adecuado.

5. Dificultad de adelantar programas para la preservación del medio ambiente y el patrimonio cultural construido.

6. De manera indirecta, en el nuevo escenario de la apertura económica, puede afectarse negativamente la competitividad de las ciudades. Deficiencias como las mencionadas arriba, en particular las relacionadas con la provisión de infraestructura de servicios públicos y de comunicaciones, pueden generar condiciones inadecuadas para el establecimiento de actividades productivas y de servicios.

## El marco legal: la Ley 9 de 1989

**S**i bien la Constitución de 1991 definió nuevas bases para el régimen del suelo y la acción urbanística de los municipios, la Ley 9 de 1989, de Reforma Urbana, es



Mauricio Suárez, Collage

hasta ahora el marco general de regulación e intervención en el mercado de la tierra. Por este motivo se presentarán primero las consideraciones sobre esta ley y luego los preceptos contenidos en la Constitución.

Con la Ley 9 de 1989 se ampliaron considerablemente los mecanismos de gestión disponibles, tanto para el sector público como para el privado, entre los que se deben mencionar:

- Los bancos de tierras, el derecho de preferencia, la enajenación voluntaria, la expropiación y la extinción del dominio, como formas de intervención del Estado en el mercado del suelo y de promoción de

la gestión urbana pública.

- El desarrollo y construcción prioritarios para promover la gestión urbana privada, en cumplimiento de la función social de la propiedad.
- El reajuste de tierras e integración inmobiliaria, como marco de concertación para una gestión urbana mixta.
- La captación de plusvalías urbanas (contribución al desarrollo municipal), bonos y pagares de Reforma Urbana, para obtener nuevos recursos para el desarrollo de los municipios.

Estos instrumentos han sido aplicados de manera marginal por unas pocas ciudades del país (Cali, Cartagena), y su efecto ha sido prácticamente nulo. Algunos elementos pueden explicar esta situación:

1. *Debilidad de la planeación urbana y desarticulación entre ésta y la política de tierras.* El Plan ha existido como un documento que no sobrepasa el nivel formal de planteamientos. Las

ciudades se han acostumbrado a *hacer y a tener* Planes. Sin embargo, en la práctica, las decisiones de planeación e inversiones públicas sectoriales se han adoptado con criterios diferentes a los del Plan y la actuación del sector privado tiende cada vez más a evadir las normas establecidas por éste.

La administración municipal no ha logrado establecer el nexo entre las decisiones de ordenamiento físico y su relación con el mercado de la tierra, lo cual le impide concebir, diseñar y aplicar modalidades eficientes y eficaces de gestión del plan. Adicionalmente, existe en el país una visión generalizada sobre la inconveniencia de la intervención del Estado en el mercado de la tierra, pues se considera que la libre acción del mercado es la mejor vía para solucionar los conflictos de ordenamiento urbano.

Se ha producido un progresivo distanciamiento entre el desarrollo urbano y los instrumentos de planeación, convertidos en ineficientes para dirigir la acción estatal consistente y continuada y para promover los intereses privados en la producción de una ciudad mejor. El Plan ha perdido toda credibilidad frente a la administración, frente a los técnicos y, especialmente, frente a los ciudadanos, que lo ven como una figura inútil. Los procesos de participación ciudadana y de acercamiento del Estado al ciudadano no han incluido la planificación urbana como sujeto importante.

**2. Una legislación incompleta y desarticulada.** Si bien la Ley 9/89 adoptó un conjunto muy importante de instrumentos, no estructuró un marco de principios, derechos y obligaciones en el proceso de construcción de la ciudad, ni un sistema de planeación y de gestión urbana que le diera coherencia y operatividad. Los instrumentos que la ley adoptó fueron tomados de otras legislaciones y presentan dificultades de adapta-



Mauricio Suárez, Collage

ción al contexto nacional, razón por la cual están poco desarrollados y no se han reglamentado.

**3. Una estructura tributaria sobre la propiedad inmueble poco coherente y desarticulada.** El conjunto de impuestos sobre la propiedad inmueble ha tenido siempre un carácter fiscal. Ha centrado sus objetivos en la búsqueda de nuevos recursos para el Estado, subutilizando el potencial que tienen como instrumentos de planeación del uso del suelo.

Tampoco es efectiva la legislación sobre arrendamientos. La Ley 56/85 está desactualizada y constituye un obstáculo para el desarrollo de políticas urbanas<sup>3</sup> que tienen como base los programas de

vivienda en arriendo (el aprovechamiento de zonas urbanas consolidadas como desestímulo a la expansión urbana, por ejemplo) al mismo tiempo que dificulta la relación entre arrendador e inquilino. La intención de la ley de proteger a los inquilinos no se cumple en la realidad. En los estratos bajos no se hacen contratos, y en los altos, debido al desestímulo económico generado por las normas, éstas no se cumplen.

**4. Problemas institucionales.** La estructura centralizada del Estado colombiano, vigente hasta los años 80, limitó el margen de acción de los municipios, tanto en los aspectos administrativos como en el manejo de recursos. Esto se traduce en muy poca capacidad de gestión y un desarrollo institucional aún incipiente. A nivel

3. Los problemas principales de la ley derivan de: 1) la dificultad para el arrendador de disponer de su inmueble cuando lo considere necesario; 2) el bajo incremento del canon de arrendamiento, que desestimula la oferta de inmuebles para esta actividad, y 3) la poca claridad en la definición de algunos componentes del contrato de arrendamiento (definición de mejoras y mantenimiento) que generan problemas en los contratos.

municipal son evidentes las limitaciones de las instituciones para desarrollar y gestionar los planes y proyectos, producto de una labor cada vez más deficiente de las oficinas de planeación. No existe una entidad responsable de la gestión del suelo.

A nivel nacional se presentó durante las últimas décadas una gran debilidad de las instituciones centrales que implicó, entre otras cosas, una dispersión de las responsabilidades en temas sectoriales con poca articulación entre ellos –vivienda y servicios públicos– y la ausencia de temas básicos como el transporte y la propia planificación urbana.

La creación del Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable es una posibilidad de gestar un interlocutor válido para las ciudades y un líder para el tema del desarrollo urbano.

## El nuevo marco constitucional

**L**a Constitución de 1991 se refiere a la gestión del suelo, directa o indirectamente, en varios artículos, en los cuales se establecen los principios y se dan las bases legales para la acción de los niveles nacional y local del Estado. Entre éstos se destacan:

- La función social de la propiedad.
- La primacía del interés público o social sobre el privado.
- La función ecológica de la propiedad.
- La protección del patrimonio cultural por parte de la nación, su inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad.
- La responsabilidad del Estado en la protección del espacio público y en su destinación al uso común, que prevalece sobre el particular.
- La participación de las entidades públicas en la plusvalía que genere su acción urbanística.
- La participación de las entidades públicas en la regulación del uso del suelo y del espacio aéreo urbano.
- La responsabilidad municipal en la prestación de servicios públicos, construcción de obras que demande el progreso local, ordenamiento de su territorio, entre otros.
- Limitación de la libertad económica por motivos de interés social, ambiental y de patrimonio cultural.
- La intervención del Estado en el uso del suelo y en los servicios públicos.

A través de todos estos postulados, la Constitución señaló la necesidad de que el Estado intervenga en los aspectos relacionados con la gestión urbanística y de ordenamiento del territorio, en una acción coordinada de los niveles nacional y local, pues ambos tienen definidas responsabilidades en el tema.

## Definición de políticas

**C**omo desarrollo de los nuevos principios constitucionales y con base en los planteamientos anteriores, se propone un conjunto de políticas y programas que buscan promover un desarrollo urbano socialmente equitativo y remover los obstáculos legales, técnicos, administrativos y financieros, que han impedido un manejo eficiente de la tierra por parte de los municipios.

## Criterios generales de las políticas

Las políticas se fundamentan en:

- 1) La consideración de la ciudad como un ámbito democrático, que posibilite la participación ciudadana –a nivel nacional y a nivel municipal–, tanto en la definición de las orientaciones generales sobre la planeación urbana como en la gestión de la misma. Con este criterio se consideran importantes procesos como el de la *consulta nacional*.
- 2) La redistribución social de la riqueza generada por el proceso de urbanización, mediante la participación de las entidades públicas en las plusvalías generadas por éste. Se considera una fuente importante de nuevos recursos para el desarrollo urbano.
- 3) La continuidad y profundización del proceso de descentralización administrativa, con un reconocimiento de la diversidad de las ciudades y un particular interés por atender los desequilibrios.
- 4) El ordenamiento de la ciudad como base de una política urbana que garantice condiciones de habitabilidad, funcionalidad, eficiencia y equidad para los ciudadanos. El Plan y su gestión como instrumentos y procedimientos fundamentales para el cumplimiento de los objetivos sociales, económicos y ambientales del ordenamiento urbano.
- 5) El reparto equitativo de las cargas y beneficios de la urbanización, para el logro de niveles socialmente adecuados de planeación

- urbana. La diferenciación entre el derecho de propiedad y el derecho de construcción, constituye un procedimiento fundamental para el cumplimiento de este principio.
- 6) El desarrollo urbano como área de interés común al gobierno nacional y a los municipios. Importancia de la asociación entre estas dos instancias para lograr una gestión adecuada de la tierra urbana. Asociación de los municipios con el sector privado (propietarios del suelo y promotores), para aumentar significativamente la oferta de tierra para programas de vivienda y equipamientos urbanos y comprometerlos en la construcción de una ciudad mejor.
  - 7) La importancia de desarrollar una estrategia territorial en las ciudades, mediante la coordinación de los programas de vivienda de interés social, los programas sectoriales de infraestructura de servicios públicos (agua potable, energía, saneamiento) impulsados y cofinanciados por el gobierno nacional y los programas municipales de transporte, planeación y gestión del suelo, mejoramiento urbano, arrendamientos, etcétera.
  - 8) La adecuación de los instrumentos de gestión del suelo urbano establecidos en la legislación urbanística existente, en particular en la Ley de Reforma Urbana, para garantizar su operatividad, y apoyar a los municipios para que puedan hacer una utilización efectiva de ellos: expropiación, desarrollo prioritario, banco de tierras, derecho de preferencia, reajuste de tierras y transferencia de derechos de construcción y desarrollo.
  - 9) La adecuación y fortalecimiento de las instituciones rectoras del sector, tanto de nivel nacional (Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable) como municipal (oficinas de planeación) para que actúen como verdaderos servicios de urbanismo, capaces de emprender acciones integrales de planeación y gestión urbana.

### **Líneas de acción prioritarias**

Se pueden identificar cuatro *líneas de acción prioritarias*:

- 1) *Complementación y adecuación del marco legal, institucional y técnico* sobre el cual se sustenta la actuación urbanística y la gestión del suelo urbano (instrumentos de planeación y gestión del suelo, instituciones, recursos

humanos y técnicos, etc.), el sistema tributario sobre la propiedad inmueble y el régimen de arrendamientos.

- 2) *Desarrollo de programas de adecuación de tierras* para programas de vivienda de interés social y equipamientos urbanos prioritarios, por parte del sector público (nación y municipios asociados) en concertación con el sector privado. Los programas buscan asignar a cada uno de los actores públicos (municipio, región, nación) y privados, los roles adecuados para aumentar significativamente la oferta de tierra.
- 3) *Desarrollo de programas de mejoramiento urbano*, igualmente bajo el esquema de asociación de la nación, el municipio y los particulares, especialmente en las zonas residenciales con graves deficiencias producidas por el desarrollo espontáneo o incompleto y en las zonas ya construidas de la ciudad con potencialidad para recibir nuevas actividades.
- 4) *La formulación y puesta en marcha de un programa de asistencia técnica a los municipios* en los temas referentes a la planeación y gestión del suelo urbano y los programas de vivienda de interés social.

Adicionalmente, se propone la realización de programas puntuales que tengan efecto inmediato sobre la ciudad y la percepción que los ciudadanos tienen de ella (espacio público).

### **Programas de acción**

Las políticas se ejecutan a través del desarrollo de los siguientes programas:

1. *Adecuación y complementación del marco legal, institucional y técnico*. Contempla cinco subprogramas básicos: 1) la adecuación y complementación del marco legal sobre planeación y ordenamiento del suelo urbano, 2) la reforma a la tributación sobre la propiedad inmueble, 3) la reforma al régimen de arrendamiento, 4) la reforma a las instituciones nacionales y locales de planeación y gestión del desarrollo urbano, y 5) la generación de nuevos recursos humanos y técnicos.

La adecuación y complementación del *marco legal sobre la planeación y el manejo del suelo* se plantea en dos etapas: 1) el desarrollo y reglamentación de los instrumentos existentes para la planeación y la gestión del suelo, y 2) la elaboración y presentación a consideración del Congre-



Mauricio Suárez, *Collage*

so de un *Estatuto de Ordenamiento del Suelo Urbano*.

1) La reglamentación de los instrumentos adoptados por la Ley de Reforma Urbana (9/89) conducentes a establecer los complemento técnico-legales, procedimentales, financieros, que requieren los instrumentos de planeación y gestión del suelo urbano adoptados por esta ley.

En cuanto a los instrumentos de planeación es necesario definir un sistema de planeación urbana<sup>4</sup> que fortalezca el Plan como instrumento básico del ordenamiento urbano y que adopte categorías de planeación y modalidades de gestión complementarias a las existentes, a través de:

- la delimitación precisa de los objetivos de los planes urbanos y de los planes de desarrollo económico y social y la identificación de los niveles de coordinación entre éstos;
  - la reformulación del proceso de planeación urbana, para que tanto la elaboración del

plan como la gestión del mismo por parte del municipio, constituyan fases complementarias de un mismo proceso:

- el desarrollo de nuevas categorías de planeación urbana complementarias a las existentes:<sup>5</sup> planes estratégicos, planes de ordenamiento urbano, planes zonales, planes sectoriales, así como mecanismos de coordinación y subsidiaridad entre éstos.

En cuanto a los instrumentos de gestión del suelo, es necesario:

- agilizar los procesos de expropiación y definir límites de tiempo estrictos;
  - definir la distribución de obligaciones, costos y beneficios en los procesos de readjuste de tierra y en los procesos de asociación de los propietarios y el municipio;

4. Se hace referencia a la planeación del ordenamiento físico urbano.

5. Planes de Desarrollo Municipal y de Desarrollo Simplificado, según la Ley de Reforma Urbana (Ley 9 de 1989).

- definir los procedimientos operativos para la transferencia de derechos de construcción y desarrollo (fondo de transferencia, por ejemplo) y la participación de los diferentes niveles territoriales en su reglamentación y administración;
  - definir las reglas de funcionamiento del derecho de preferencia y los bancos de tierras: objetivos, información requerida, estructura administrativa, recursos necesarios, nivel técnico de los funcionarios, etcétera;
  - identificar las fuentes de financiación necesarias para la aplicación de los instrumentos anteriores.
- 2) *La elaboración del Estatuto de Manejo del Suelo Urbano* contempla el desarrollo de los instrumentos de gestión y planeación ya mencionados dentro de un marco legal orgánico, que establezca y priorice los principios fundamentales para el manejo del suelo urbano, con base en un régimen del suelo definido. Este debe establecer las condiciones específicas que permitan obtener el derecho a construir con base en:
- la distribución entre los propietarios del suelo, la administración y los habitantes, de las cargas y beneficios generados en los procesos de urbanización –por incorporación de tierras al desarrollo urbano– y de construcción -por incremento de densidades, cambios de usos del suelo, etcétera-;
  - la definición precisa de las responsabilidades de los promotores inmobiliarios tanto públicos como privados en el proceso de urbanización: dotación de infraestructura, equipamientos, garantías de calidad, etcétera;
2. *Reforma de la tributación sobre la propiedad inmueble* orientada a su coordinación con los objetivos de planeación y a garantizar la participación de las entidades públicas en la generación de plusvalías urbanas, con base en:
- El fortalecimiento del impuesto predial como centro de la estructura tributaria, y su adecuación para hacerlo un instrumento eficiente tanto desde el punto de vista de cobro según capacidad de pago, como de los beneficios derivados del desarrollo urbano. Para esto es necesario tener información actualizada, que permita acercar el valor catastral al valor comercial de los inmuebles y definir normas más estrictas para la cuantificación y cobro del impuesto: aplicación de tarifas, obligatoriedad de reavalúos en zonas de expansión o con una dinámica de construcción importante, sistemas de control a los autoavalúos, etcétera.
  - Restructuración del sistema tributario, eliminando aquellos impuestos que hacen complejo (pesado) e inoperante el sistema, cuyo cobro (previo análisis de la relación costorecaudo) incide en la distorsión de la información inmobiliaria, interfiriendo en el comportamiento del mercado o que por efectos del logro de un impuesto predial eficiente constituyen una redundancia.
  - Reforma de la contribución de valorización para reactivarla como mecanismo de financiación del desarrollo urbano (definición del tipo de obras que puede cobrar, compatibilización con los otros impuestos a la propiedad inmueble, etcétera).
3. *Reforma al régimen de arrendamientos*, orientada a incrementar sustancialmente la inversión inmobiliaria en vivienda y la oferta de viviendas en arriendo, para lo cual es necesario:
- agilizar la recuperación de inmuebles por parte de los arrendatarios;
  - permitir un comportamiento más libre de la oferta y la demanda para la definición de los canones de arriendo;
  - aclarar la definición de mejoras, mantenimiento y otras, para hacer inequívocos los compromisos de arrendatarios y arrendadores.
- En todos los casos, se debe establecer con claridad la protección al inquilino, pero considerando los efectos que se producen en el mercado del arrendamiento y en las políticas urbanas.
4. *Reforma a las instituciones nacionales y locales de planeación y gestión del desarrollo urbano*, que incluye: 1) un programa de fortalecimiento de las entidades nacionales, 2) un programa de reforma y fortalecimiento de las entidades locales de planeación y gestión del suelo, 3) la generación de nuevos instrumentos para la planeación supramunicipal, y 4) el fortalecimiento de las instancias inframunicipales de administración (JAL).
- 1) *El fortalecimiento de las entidades nacionales* deberá orientarse hacia su mejor desempeño para apoyar el proceso de descentralización y el desarrollo urbano local. Para ello deberán adelantarse acciones en tres áreas: 1) definición y explicitación de los principios



Mauricio Suárez, Collage

y políticas básicas que en materia de desarrollo urbano compete promover a la nación –equidad, función social de la propiedad, participación ciudadana, protección al patrimonio cultural, etcétera–; 2) desarrollo de los instrumentos técnicos, financieros, administrativos y legales que permitan hacer operativos los principios anteriores y los procesos de planeación y gestión del desarrollo urbano, y 3) diseño y montaje de programas de cooperación técnica a las ciudades en las áreas operativa e institucional.

- 2) *La reforma y fortalecimiento de las entidades locales de planeación y gestión del suelo* tendrá como fundamento: 1) orientar su actividad a labores de planeación y gestión del desarrollo urbano, para lo cual deberán –entre otras actividades– transferir a otra entidad las funciones de control al cumplimiento de las normas de urbanización y construcción; 2) adoptar y adecuar a las condiciones espe-

cíficas de cada ciudad, los criterios, principios y procedimientos generales que en materia de planeación y gestión urbana sean concertados con el nivel nacional; 3) actuar en coordinación con las entidades locales de prestación de servicios públicos sectoriales, con el fin de que en el desarrollo de la ciudad prevalezcan los objetivos de organización territorial; 4) prestar asistencia técnica a las Juntas Administradoras Locales, JAL, para que éstas asuman las responsabilidades que les competen en materia de planeación y gestión urbanas.

- 3) Se estudiará *la generación de nuevos instrumentos para la planeación supramunicipal* y se propondrán modalidades e instancias de concertación y solución de conflictos, para cuando un municipio considere que las decisiones de planeación urbana de municipios vecinos están afectando negativamente su propio desarrollo.

4) *Fortalecimiento de las instancias infranmunicipales de administración (JAL)*, como apoyo fundamental a la legitimación y participación ciudadana en los procesos de planeación urbana, se deberá entregar funciones específicas a las JAL en materia de elaboración, seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento zonal y de su gestión. Lo anterior implica un proceso de cooperación técnica por parte de la Oficina de Planeación Municipal.

5) *Generación de nuevos recursos humanos y técnicos para el desarrollo urbano* que incluye programas de capacitación y generación de una base informativa para el desarrollo urbano.

1- *Programa de capacitación de técnicos y funcionarios*. Con apoyo de la Cooperación Técnica Internacional se diseñarán y pondrán en marcha programas de capacitación y actualización para funcionarios del nivel nacional y local. El objetivo de estos programas será avanzar en la cualificación de los responsables de las entidades del sector, mediante la puesta en común de los avances en materia de planeación y gestión del desarrollo urbano que se realicen a través de los procesos de reglamentación de la Ley de Reforma Urbana, de expedición del Estatuto de Manejo del Suelo y de las experiencias piloto que se adelanten en los diferentes temas –habilitación de tierras, mejoramiento urbano, planes generales de ordenamiento, planes parciales, planes sectoriales, etcétera–.

2- *Programa de generación de una nueva informática para el desarrollo urbano*, que se concreta en dos subprogramas:

– *Modernización de los catastros municipales*.

La operativización de los programas de fortalecimiento de la planeación y de reforma tributaria a la propiedad inmobiliaria, requiere de la organización de sistemas de información urbana, fundamentados en la reestructuración de la información que producen el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y las oficinas descentralizadas de catastro. En este sentido es necesario:

– agilizar la modernización del catastro nacional, en especial poner en marcha sistemas de avalúo ágiles y eficientes, que busquen objetivos a corto plazo;

– coordinar información de los catastros y las oficinas de registro, para lo cual debe implantarse la ficha única de información de inmuebles, que debe ser utilizada por las dos entidades.

– *Montaje de sistemas de información inmobiliario*. Montados en asocio con el sector privado y apoyados por la nación para promover un mayor conocimiento del mercado de la tierra urbana. Estos sistemas deben contener información básica para monitorear el comportamiento del mercado –características físicas de los inmuebles, propietarios, precios y normas de planeación urbanística–.

### **Habilitación de terrenos para programas de vivienda de interés social**

**L**a puesta en marcha de *programas masivos de habilitación de tierras para vivienda de interés social*, VIS,<sup>6</sup> en asociación de los municipios, la nación y el sector privado, que contempla:

1. La concertación entre el municipio y los propietarios del suelo para adelantar programas de vivienda a través de promotores privados, bajo reglas estrictas pactadas con el municipio que aseguren su utilización para programas VIS, basados en:
  - la incorporación al perímetro urbano de tierras periféricas (consecuentes con el plan de ordenamiento);
  - la dotación de infraestructura y equipamientos comunales por parte del municipio;
  - la cesión de tierras para esta infraestructura por parte de los propietarios (adicionales a las cesiones para equipamientos);
  - el desarrollo de los programas.
2. La destinación de subsidios por parte del gobierno nacional (Inurbe) para estos programas (adecuando el programa de subsidios para este efecto), para asegurar el acceso de los sectores de más bajos ingresos.

6. En este documento se presenta solamente una propuesta para el Programa de Habilitación de Terrenos para Programas de Vivienda de Interés Social y Equipamientos Colectivos y para el Programa de Mejoramiento Urbano. Es evidente que pueden haber otras modalidades para desarrollar este tipo de programas; corresponderá a las ciudades desarrollarlas, de acuerdo con sus condiciones particulares. El nivel nacional estará atento a promover el intercambio de experiencias entre ciudades.

3. La coordinación con otras acciones complementarias:
  - la utilización de los fondos de cofinanciación (Findeter) para financiar la dotación de infraestructura;
  - la puesta en marcha de un sistema de financiación especial a las familias para el desarrollo de las viviendas (posiblemente a través de las CAVS);
  - la puesta en marcha de un programa de asistencia técnica de la nación (Inurbe) a los municipios que entren en el programa;
  - la concertación del municipio y la nación con los urbanizadores piratas para que participación en el programa y, a la vez, la puesta en marcha de un programa para aplicar eficientemente sanciones severas con el tiempo.
4. Como complemento al programa anterior, se propone desarrollar en asociación con los municipios un *programa de vivienda de interés social y desarrollo de equipamientos urbanos en tierras estatales*, con base en el inventario y utilización de tierras de entidades estatales que no están cumpliendo con una función específica para la entidad poseedora.



Fotografía de Jeremy Horner, Bogotá desde el aire

### Programa de mejoramiento urbano

**D**ebe ponerse en marcha un *programa de mejoramiento urbano*, que incluya programas de mejoramiento de barrios populares y zonas antiguas de la ciudad.

1. *Programa de mejoramiento de barrios*, dirigido a mejorar las condiciones de habitabilidad de los asentamientos populares con redes de infraestructura, equipamientos comunales, etc., para lo cual es necesario seguir un esquema similar al descrito en el punto anterior.

1) Complementación y/o dotación de infraestructura y equipamientos por parte del municipio a los barrios seleccionados, que pueden ser financiados por el fondo de cofinanciación de infraestructura urbana.

2) Manejo colectivo de los subsidios para el mejoramiento de vivienda, para concentrarlos en programas que beneficien a todas las

familias de un asentamiento, tales como: obtención de materiales a bajo costo, bancos de herramientas, etcétera.

3) Asistencia técnica (en sitio) a los habitantes para adelantar programas de mejoramiento físico de las viviendas y programas de apoyo social.

2. Programa de mejoramiento de zonas antiguas con potencialidad de desarrollo. Se desarrollarán procedimientos similares al anterior, en los que será necesario compatibilizar los objetivos de mejoramiento de la habitabilidad de estos barrios, con aquellos de interés y preservación histórica y urbanística.



### **Programa de asistencia técnica a los municipios**

**D**esarrollo de un *programa de asistencia técnica a los municipios* con el fin de impulsar a nivel municipal: 1) la utilización de las modalidades de planeación y gestión del suelo urbano desarrolladas; 2) la efectiva puesta en marcha de medidas tributarias sobre la propiedad inmueble que contribuyan al financiamiento del desarrollo urbano y a la obtención de los objetivos de planeación urbana –definición de bases de cálculo, de tasas, sistemas de recaudo, utilización–; 3) el montaje de sistemas de información inmobiliarios; 4) la utilización de un fondo de cofinanciación y de convenios y contratos con la nación para adelantar una política de suelos local. Mediante:

1. La celebración de contratos con los municipios para adelantar programas de habilitación de tierras para vivienda de interés social y de servicios públicos.
2. La conformación de un grupo de trabajo permanente sobre tierras –en las entidades nacionales con responsabilidades en el desarrollo urbano–.
3. La preparación de recursos humanos adecuados.

4. La disponibilidad de recursos financieros suficientes, a través de un fondo de asistencia técnica con recursos del presupuesto nacional. El Inurbe deberá desempeñar un rol preponderante, por cuanto le corresponde, de acuerdo con sus funciones, prestar asistencia técnica a los municipios para la aplicación de la Ley de Reforma Urbana.

### **Programas complementarios**

La puesta en marcha de un *programa de recuperación y dignificación del espacio público urbano*, que contempla:

1. La apertura y recuperación de los espacios públicos apropiados por entidades públicas (nacionales, departamentales o municipales) en todas las ciudades del país, en un convenio (como inicio de una gran campaña) firmado por las máximas autoridades nacionales, departamentales y municipales.
2. La convocatoria a las fuerzas vivas de las ciudades para que se comprometan en un programa conjunto que contempla:
  - La formación de oficinas destinadas específicamente al programa, con la capacidad para elaborar y coordinar la ejecución de planes de espacio público (entre otras, asegurando que los programas tengan normas técni-

cas mínimas y diseños adecuados a la calidad de los espacios).

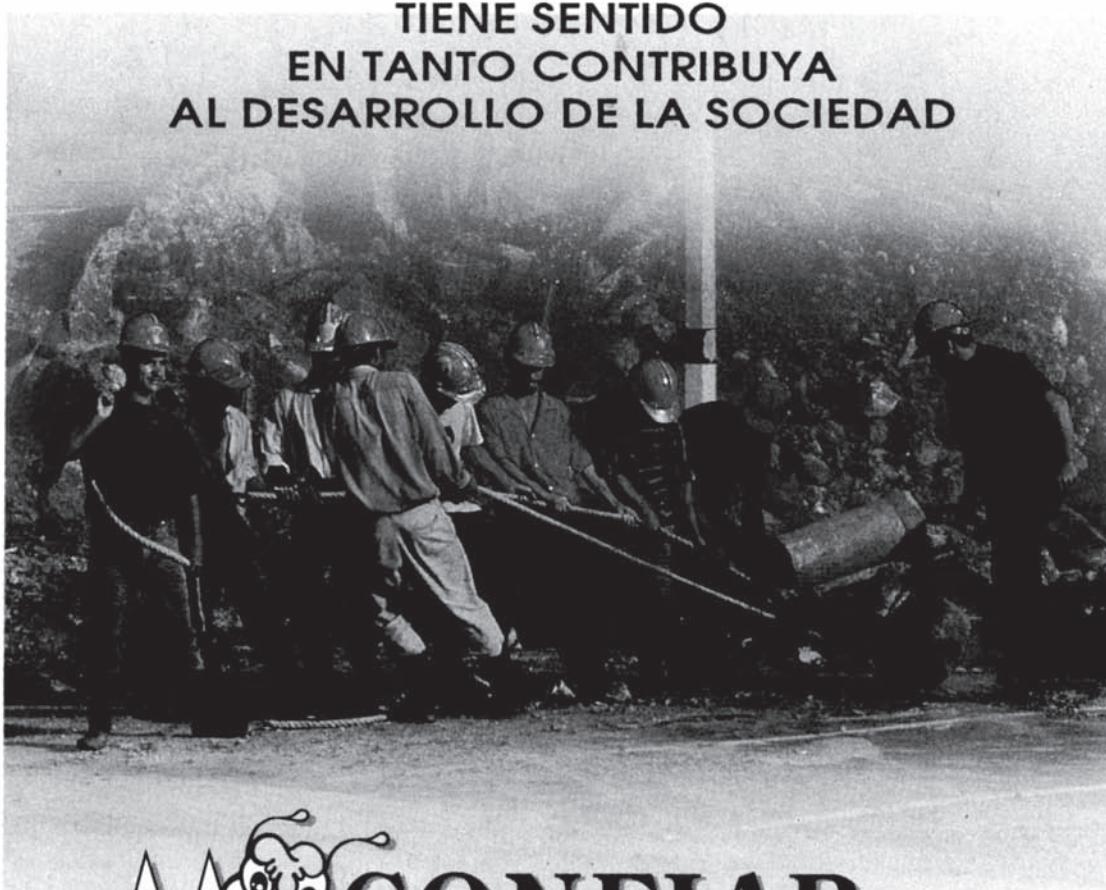
- La derogación de todo los permisos municipales para cerrar o limitar el acceso de los espacios públicos.
- La definición de sanciones y la puesta en marcha de un programa de retiro de cerramientos, barreras o cualquier otro obstáculo que impida el libre uso del espacio público.
- La creación de un *fondo mixto* para recuperación física inmediata de los espacios abiertos.
- La organización de programas específicos destinados a la reorganización de vendedores ambulantes y relocalización de estacionamientos en los espacios peatonales.

- La formulación de un plan para la creación de nuevos espacios públicos tanto recreativos como cívicos.

3. La utilización de los fondos de cofinanciación para poner en marcha programas ambiciosos de recuperación y creación de nuevos espacios públicos urbanos, que contempla especialmente:

- La recuperación de los espacios más significativos de las ciudades (plazas, parques, etcétera).
- La recuperación ambiental de las grandes vías urbanas.
- La recuperación de los espacios verdes (parques, zonas verdes ambientales, retiros, etc.).
- La creación de nuevos espacios públicos para la recreación y el uso cívico●

## EL DESARROLLO DEL SECTOR COOPERATIVO TIENE SENTIDO EN TANTO CONTRIBUYA AL DESARROLLO DE LA SOCIEDAD



*la integración es futuro*

Humberto Chávez, *Vara para cargar racimos* (óleo), *Historia de Antioquia*

# Urabá: conflictos que hacen Región\*

Clara Inés García

**H**asta entrada la década de los 80 todo parecía desenvolverse dentro de lo que en Colombia son los cauces *normales* de construcción desordenada de nuevos territorios: flujo intenso de población, asentamiento de la misma sin control ni planificación, enormes demandas sociales sin resolver y agentes sociales múltiples, enfrentados en distintos ámbitos de la vida colectiva por razones diversas y sin canales

Clara Inés García  
Investigadora del  
Instituto de Estudios  
Regionales, INER, de la  
Universidad de Antioquia

institucionales que permitieran encuadrar y dirimir sus conflictos. Todo ello complementado con la presencia de uno o más grupos guerrilleros campeando por buena parte del territorio y a los cuales en sucesivas coyunturas el Ejército Nacional combate con ahínco, pero sin mayor efectividad.

\* Este artículo hace parte de una investigación más amplia, sobre movimientos sociales en cuatro regiones de Antioquia, financiada por Colciencias, la Universidad de Antioquia e INER.

Durante la década de los 80 los colombianos asisten atónitos a una sucesión de hechos de violencia en los cuales –además del número, de la frecuencia y de la残酷 con que se realizan– es característico un cada vez más intrincado cruce de fuegos, al final de los cuales cada vez parece entenderse menos qué se dirime en Urabá.

Entre trabajadores sindicalizados, patrones y administradores se profundizó una guerra a muerte que acabó por sacar a todos los empresarios de la zona, elevar el salario de los administradores a cifras antes no imaginadas, transformar los sistemas de administración de fincas y de vivienda obrera, y dejar sobre los campos numerosos cadáveres de parte y parte. Los muertos de los obreros pasaron a producirse en masa. Las masacres reinaron en 1988.

Desde tempranas épocas también se enfrentan Ejército y guerrillas, muchas de cuyas batallas han dado lugar a sucesivas evacuaciones de campesinos de los territorios, escenarios del combate.

Entre los grupos guerrilleros también se dieron guerras intestinas. A mediados de los 80 el campo de batalla de la guerrilla ya no fue solamente el monte y su enemigo el Ejército de Colombia. También lo fueron las fincas bananeras y los enemigos eran ellos mismos: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC y el Ejército Popular de Liberación, EPL. Los muertos fueron los obreros.

Por esa misma época se adelantó el exterminio sistematizado contra la Unión Patriótica, UP, y en Urabá se aplicó con especial virulencia.

Si a la UP la quisieron exterminar sus enemigos de siempre, otra cosa sucedió con Esperanza Paz y Libertad, el otro grupo político salido de los tortuosos procesos de paz. Cuando el EPL entregó las armas, empeñó a aportar los muertos, y quienes los causaban eran sus viejos hermanos de lucha.

En los últimos tiempos se asiste a otro paso más en el cruce de fuegos: los muertos caen a lado y lado de aquellos que habían aceptado la necesidad de ganarse el reconocimiento y el poder ejerciendo la política. La UP y Esperanza Paz y Libertad parecieran estar en campos tan enemigos como el de los liberales y conservadores décadas atrás.

¿Cómo entender Urabá? ¿Un territorio en el que continúan superponiéndose conflicto tras conflicto, en donde nada ni nadie logra detener esta carrera de muerte y donde la imposibilidad de organizar la convivencia impide que cualquier esfuerzo de inversión –de trabajo y de capital, público o privado– redunden en beneficio colectivo?

¿Se puede acaso *resolver* el problema de conocimiento endilgando todos los males a la guerrilla? ¿Se puede acaso pensar que sólo una eficaz acción del Estado puede ser la clave de la solución política?

Las cosas no son tan simples ni se pueden ver en blanco y negro. No es posible *resolver* el tema de Urabá en un solo artículo y nuestra observación –parcial necesariamente– quiere enseñar la cara que menos se ha mostrado: el papel de los actores sociales regionales en todo ello, y el papel que recae sobre los mismos para las soluciones.

¿Qué hay detrás de esa lucha de todos contra todos? ¿Cómo a pesar de ella y a través de ella se ha ido construyendo la región? ¿Qué significa el actual estado del conflicto para lo que queda por construir allí?

## El eje que articuló la región

**S**e tiende a afirmar que “Urabá no es sólo el eje bananero”. Es cierto. Sin embargo, todo el significado del Urabá de hoy toma cuerpo en el cruento conflicto que se libra en ese pequeño espacio. No es porque allí se produzcan banano y divisas, no es porque allí se asiente el 50% de la población regional, no es porque el otro 50% no cuente, ni porque los demás procesos que se adelantan sobre la otra vasta zona no tengan importancia. Precisamente sí cuentan y sí la tienen. Pero su destino se juega desde hace un par de lustros en el eje bananero. ¿Por qué?

Si bien la economía bananera tuvo un origen y un desarrollo relativamente independientes del resto de los procesos económicos, sociales y políticos de la región, las condiciones en las cuales se desenvolvió esa economía bananera sirvieron de base para que proyectos políticos y militares gestados y desarrollados bien lejos del eje bananero, se articularan a la región en la

década de los 80, y en el conflicto que allí se configuró y ahondó, quedó comprometido el destino de toda la región y la relación de ésta con la nación.

Tres hilos de la historia reciente de Urabá se entrelazan en el eje bananero: la guerra, la empresa capitalista y las invasiones de tierra. Los dos primeros tuvieron durante mucho tiempo dinámicas propias e independientes; el tercero está asociado a todo proceso de apropiación de un territorio en proceso de poblamiento. ¿Cómo se entrelazan?

### *En los bosques y montañas*

**U**n fenómeno de asentamiento que parece acompañar indefectiblemente nuestros procesos colonizadores, no porque éstos lo impliquen, sino porque condiciones macro del devenir nacional los asocian: es el asentamiento guerrillero. De ahí que a la primera división del espacio social que el tipo de colonización de Urabá impone –eje bananero empresarial y periferia campesina pintados uno y otro de mayorías liberales– se le superponga una espacialidad político-militar: norte, EPL y sur, FARC.

La espacialidad social en que nace el Urabá de los años 60 puede sintetizarse esquemáticamente como un *eje* bananero empresarial que se urbaniza a pasos agigantados<sup>1</sup> y en el cual convergen diversidad de organizaciones partidistas y una enorme *periferia* campesina, terrateniente y guerrillera. Durante los primeros tiempos, *eje* y *periferia* parecieran separados por muchas cosas, entre ellas por el tipo de dominio político establecido sobre sus respectivos territorios. Esta realidad se transforma en la década del 80.

### *En las bananeras*

**E**n los primeros 20 años de la historia del banano en Urabá se estructura un *conflicto clásico* entre empresarios bananeros y obreros: grupos de trabajadores liderados principalmente por militantes o simpatizantes de diversas corrientes de izquierda tratan en cada finca de constituirse en sindicato y de presentar pliegos de peticiones.



Fotografía de Donaldo Zuluaga, Fotoprensa 1986, El Mundo

Los empresarios reaccionan *clásicamente*, esto es, impidiendo por todos los medios la organización obrera y la realización de convenciones colectivas.

Vale anotar ciertas particularidades de este *clasicismo* en las relaciones obrero-patronales en Urabá:

– Los obreros bananeros luchaban nada más por la vigencia en Urabá de las condiciones de contratación, de horas laborales y de derechos de organización que regían las relaciones obrero-patronales en el resto del país y del mundo: que los patrones pusieran topes a los horarios de trabajo que en muchas ocasiones excedían las 12, 14 y 16 horas; que las horas extras y las dominicales se pagaran con tarifas especiales; que los deberes y las sanciones aplicadas a los

El desarrollo económico y social de la Región de Urabá ha estado atravesado por múltiples violencias que expresan contradictorios intereses.

1. En 1990 el eje bananero concentra 200 mil habitantes. Sus tres núcleos urbanos mayores –Apartadó, Turbo y Chigorodó– aglomeran a 100 mil. A su lado proliferan asentamientos urbanos de pequeño calado como Carepa, El Dos, El Tres, Currulao, Riogrande, Nueva Colonia, Churidó.

obreros se acogieran a la ley y no al arbitrio individual del capataz o del patrón... En suma, se trataba de establecer el ABC de las relaciones obrero-patronales.

— La reacción inmediata y unánime del conjunto de los patrones fue cerrar filas contra semejante intento. El cambio de sistemas de contratación, la firma de *pactos colectivos* que anulaban la posibilidad de organizar sindicatos y de negociar convenciones colectivas según la ley laboral, la organización de sindicatos paralelos de *bolsillo*, la liquidación inmediata de los que se afiliaran a un sindicato, las listas negras que corrían entre patrones para impedir la contratación de quienes se consideraban líderes de la organización sindical, la militarización de las empacadoras en los momentos de conflicto directo, el asesinato y encarcelamiento de líderes...<sup>2</sup>

— Si bien la persecución y represión a las organizaciones sindicales evidentemente las debilitó, también las debilitó el tipo de liderazgo sindical que desde todos los orígenes se agenció en Urabá durante ese período. Las grandes centrales obreras abandonaron muy pronto una indispensable asesoría sindical a trabajadores sin experiencia sindical y, muchas veces, ni siquiera laboral. La máxima cabeza del otrora Sintrabananano (comunista) relata hoy cómo después de una asesoría inicial, su central los olvidó. Cuando la hubo en otros casos, sólo se dio en el plano clientelista: cómo tomarse la burocracia de una organización y cómo manejar no muy honestamente los fondos de la misma. En este aspecto la Unión de Trabajadores de Colombia, UTC, y el Movimiento Obrero Independiente Revolucionario, MOIR, hicieron su historia. Cuando el EPL incursiona en el campo sindical tiene que hacerlo sin un mínimo de conocimiento sobre el tema, con negativas consecuencias.<sup>3</sup>

— Como resultado final se tiene que en 1982 –18 años después de haberse iniciado una próspera explotación empresarial de exportación, que por ese entonces ocupaba ya el segundo puesto de la exportación bananera mundial—la organización sindical mostraba en cambio el debilitamiento total y la *consiguiente* inexistencia de unas relaciones laborales pactadas entre actores so-

ciales con capacidad para dirimir sus diferencias mediante la negociación.

Ni relaciones pactadas, ni organizaciones sociales para lograrlo. Tal es el resultado de las dos primeras décadas de la economía empresarial en Urabá.

A esas alturas el EPL ya había tomado una decisión: pasar del margen al centro; dejar sus acciones netamente militares en los campos aislados y transformarse en actor social con influencia de masas y con incidencia sobre los centros de la economía nacional. Esta decisión, tomada en 1980, todavía al calor de la guerra agenciada por el Estatuto de Seguridad, tiene muy pocos efectos prácticos inmediatos en Urabá. En su ayuda vino, sin embargo, y como caída del cielo, una coyuntura: la tregua y la política de paz de Belisario Betancur.<sup>4</sup>

Y aquí vienen las jugadas de la historia: a la decisión del EPL se suman *gratuitamente* las condiciones que empresarios, sindicatos y Estado habían hecho prevalecer en Urabá: la ausencia de una reglamentación laboral regida por la ley y garantizada por las instituciones públicas y por la organización de los grupos sociales interesados. Así, en el momento en que se abrieron las compuertas, “la gente comenzó a brotar”:<sup>5</sup> cientos de obreros, que fueron en muy corto tiempo varios miles, se sindicalizaron. Afluyeron espontáneamente a la sede de Sintagro. Nadie los expulsaría de su trabajo por ello. En cambio tendrían todas las de ganar: una organización que los respaldara, la posibilidad de una convención colectiva, mejores condiciones de trabajo...

El que haya sido la guerrilla la encargada de impulsar la organización y la lucha sindical en Urabá se debe *también* a que otros actores sociales anteriores a ella –de derecha y de izquierda– no hubieran pactado las

*A partir de la década del 80 se añade a un nuevo ingrediente: un núcleo significativo de invasiones adquiere una connotación político-militar y es el EPL su principal protagonista. En ellas ya no se juega la simple utilización política de un proceso masivo de asentamiento poblacional; se perfila la organización de un movimiento de invasiones, coordinado y orientado a ganar políticamente algo más que clientes.*

2. Fernando Botero, *Urabá. Colonización, violencia y crisis del Estado*, Ed. Universidad de Antioquia, Medellín, 1990. Véase también Gerard Martin, “Desarrollo económico, sindicalismo y proceso de paz en Urabá”, Universidad de los Andes, Facultad de Administración. Bogotá, 1986. Tesis de grado.

3. Clara Inés García, “Urabá. Región, conflicto social y Estado”, INER-Universidad de Antioquia, Medellín, 1993. Tercera fase de la investigación citada.

4. Fernando Botero, *Op. cit.*

5. Expresión de Mario Agudelo, líder sindical del EPL, hoy Esperanza, Paz y Libertad

relaciones laborales, ni hubieran organizado sindicatos con capacidad de negociar los intereses gremiales en Urabá. Ni los patronos, a la manera tradicional de unas fuertes organizaciones sindicales tuteladas, ni las federaciones sindicales de izquierda ya existentes en el país lo habían hecho en 20 años de historia obrero-patronal en Urabá.

La iniciativa del EPL de organizar y fortalecer a Sintagro trae consecuencias, directamente asociadas a los métodos de guerra que identifican a la guerrilla, métodos amplificados por un contexto regional altamente polarizado y violento.

Lo anterior introduce dos nuevos factores en el conflicto:

– Las FARC no se quedan atrás y se proponen fortalecer a Sintrabanano. Y como la competencia entre guerrilleros se ejercita a bala, se desató la *guerra sindical* en los años 1985 y 1986.

– Lograda la organización de los sindicatos y el establecimiento de convenciones colectivas en numerosas fincas bananeras –primero espontáneamente, luego a balazos se crea un hecho sin precedentes: en 1986 y 1987 se vencen cientos de convenciones y al mismo tiempo la negociación sobre todas ellas se encuentra unificada. No sólo Sintagro domina sobre el mayor porcentaje de las fincas bananeras, sino que la guerra sindical había tocado a su fin. Sintagro y Sintrabanano actuaban unificadamente.

Una presión masiva y unificada por los intereses obreros introduce un nuevo factor. Los empresarios se ven obligados a: 1) actuar también unificadamente y a reconocer por primera vez oficialmente a la organización obrera como legítima voz de unos intereses gremiales, con los cuales hay que sentarse a negociar, y 2) pactar, también por primera vez, las condiciones que deberían regir de ahí en adelante las relaciones obrero-patronales en Urabá.

Y ante una negociación de esta envergadura y de tal significado, el Estado también se ve obligado a ejercer por primera vez en la región su papel de mediador y de regulador de las condiciones de tal negociación: dónde, entre quiénes y cómo negociar el conjunto de reivindicaciones. Un núcleo central de cuestiones se negocia en Medellín entre los representantes *mayores* –Augura,

Sintrabanano, Sintagro, CUT, Mintrabajo–; otro conjunto de reivindicaciones más específicas se negocian en las fincas; además, se reconoce la heterogeneidad de condiciones económicas y sociales que prevalecen en la organización y productividad de las fincas y se dividen las negociaciones mayores en dos grupos primero, en cuatro grupos después.<sup>6</sup>

En 1987 –¡hace apenas 7 años!– sindicatos, gremio bananero y Estado pactan las condiciones de una relación. Es de relevar que fue la guerrilla quien lo logró, no por su “lucha a favor de los intereses del proletariado”, sino gracias a que nadie lo había hecho antes. Algun día había que hacerlo y en ello encontraron los grupos armados la oportunidad política para luchar por su interés central: la disputa por el poder, por el poder político en la región y por el poder de acceso directo a la fuente de los recursos económicos en la región.

En este hecho se anuda el conflicto regional. En el terreno de lo laboral es donde quedan amarrados por primera vez los intereses de los principales actores sociales regionales: los intereses gremiales, los institucionales, los políticos; los intereses de los sindicatos, de Augura, del Estado y de las guerrillas. A su vez, en ese mismo proceso los actores se reconocen como *actores sociales*, esto es, como fuerzas sociales organizadas con sus respectivas posiciones unificadas y explícitamente formuladas. *Es finalmente en el eje bananero donde adquiere un sentido regional el poder que la guerrilla había construido durante los tres lustros anteriores por fuera de él.*

### En las plataneras

**E**l conflicto por la tierra quedó subsumido en el anterior: las múltiples disputas en torno de su apropiación para sembrar banano, especular con tierra valorizada y/o urbanizar que acompañó los últimos 30 años de historia de Urabá, había cumplido su ciclo fundamental en las décadas del 70 y el 80.<sup>7</sup>

6. Clara Inés García, *Op. cit.*

7. La colonización trae consigo un conflicto de múltiples facetas por la apropiación de la tierra. Brevemente podríamos clasificarlos así:

– La tierra propicia para cultivar del banano da lugar a la expulsión del antiguo o nuevo colono por las más variadas vías (presión económica, engaño, coacción violenta). ¿Quiénes lo protagonizan? También un variado grupo de personas que van desde los aspirantes a empresarios bananeros, hasta los pequeños y grandes especuladores-acaparadores de tierra en valorización. En este caso la *invasión* se produce *desde arriba*, esto es, el empresario o especulador sobre el colono.

– La tierra propicia para la formación y expansión de la aglomeración urbana da lugar a dos tipos de conflicto: a la tradicional expulsión del antiguo o nuevo colono por parte del especulador y/o urbanizador, y a la invasión de pequeños o grandes lotes de terreno de propiedad privada o del Estado por parte de quienes desean asentarse en la zona. En este caso la *invasión* opera en *doble vía*.

– La tierra propicia para la explotación maderera y a la apertura de frontera agrícola por fuera del eje bananero enfrenta a los grandes concesionarios de tierra y/o terratenientes ganaderos con los colonos. En este caso es generalmente el grande quien atropella al pequeño, pero en la noticia quien aparece como *invasor* es el pequeño, el colono campesino que abre selva virgen.

Es necesario subrayar una segunda característica: *Desde su génesis esta pugna por la tierra estuvo mediada por la política.*

En el liderazgo de las invasiones a terrenos urbanizables juegan todos los grupos políticos asentados en la región: liberales oficialistas y disidentes (MRL en su época), anapistas, comunistas, maoistas y guerrilleros, y lo hacen bajo su investidura de concejales, alcaldes, líderes de grupos políticos (décadas del 60 y 70) y guerrilleros (décadas del 80 y 90), y hasta uno que otro párroco. En este caso la invasión significa dos cosas: la única vía de asentamiento en la región (la tierra ha sido acaparada muy rápidamente por la vía legal o la vía de hecho) y el instrumento político aprovechable para la ganancia de clientes.

En la organización de la defensa de los campesinos asediados por grandes concesionarios de tierra o terratenientes, aparecen desde finales de la década de los 60 variedad de sindicatos afiliados al conjunto de las centrales obreras del país –CTC, UTC, FEDETA– organizaciones a las que en los 70 se suma la ANUC. La defensa de los intereses de un grupo social es también un arma política.



Fotografía Henry Agudelo, Fotoprensa 1988. El Mundo

Durante ellas la disputa por la tierra, manifiesta en un continuo y masivo proceso de invasiones, había significado, en pocas palabras, el enriquecimiento de unos—quienes se quedan con las grandes tajadas del terreno— y la consolidación de otros como fuerzas políticas en la región (liberales, anapistas, comunistas, maoistas...) La gran masa de gentes logra simplemente asentarse en una parcela o en unos escasos metros cuadrados urbanos.

A partir de la década del 80 se añade a un nuevo ingrediente: un núcleo significativo de invasiones adquiere una connotación político-militar y es el EPL su principal protagonista. En ellas ya no se juega la simple utilización política de un proceso masivo de asentamiento poblacional; se perfila la organización de un movimiento de invasiones, coordinado y orientado a ganar políticamente algo más que clientes.

En los años 1985 y 1986 y bajo el nombre de “recuperadores de tierra” algu-

nos miles de campesinos, obreros, y migrantes dirigidos por el EPL se toman numerosos lotes de terreno dentro de las fincas bananeras o en sus márgenes y se convierten en campesinos plataneros. *Es el complemento* a la estrategia política del EPL: contar con una fuerza social—en este caso campesina—ligada al corazón de la economía regional, garantizando de paso un control más sobre el territorio obrero y empresarial.

### Síntesis

**E**sta primera etapa de construcción regional es un proceso en el cual los distintos conflictos sociales entre los agentes económicos y políticos que penetran la región sirven como telón de fondo sobre el cual se construyen los *actores sociales* (empresarios, sindicatos, partidos políticos, asociación campesina, guerrillas...) Los conflictos por la tierra, por las condiciones laborales y por el domi-

La acción del Estado ha resultado impotente para garantizar el derecho a la vida en Urabá, la violencia sigue siendo la fórmula recurrente para dirimir los conflictos.

nio militar cobran finalmente *un sentido regional* en el momento en que ciertas fuerzas (las guerrillas), organizadas en torno de un proyecto de dominio político-militar, los integran a un conflicto mayor: la definición de las condiciones del poder en la región.

El conflicto laboral en Urabá represso por dos décadas y sin solución, brindó las condiciones propicias a la guerrilla para apuntalarse en el interior del eje bananero y pasar a ser actor político regional de primera línea; los principales actores sociales involucrados en este conflicto (gremio de bananeros y Estado) se vieron compelidos a redefinir sus papeles al menos dentro del campo laboral; el resto de los conflictos sociales quedaron articulados al conflicto principal y el eje bananero adquiere en adelante un papel político central en el destino de la región.

### Lo que redefinió el carácter del conflicto regional

**N**uevos rumbos adquiere el conflicto regional desde finales de la década del 80. En primer lugar, el conflicto laboral pasa a un segundo plano: las motivaciones básicas de este conflicto y las condiciones para dirimirlos quedaron relativamente establecidas en 1987 y 1989 con la dinámica de las negociaciones laborales.<sup>8</sup> El propósito de abrirle espacio político a la guerrilla en pleno corazón bananero se cumplió también.

En segundo lugar, se abre una nueva coyuntura de guerra en el ámbito nacional. Diálogos y treguas tocan a su fin y los ejércitos se preparan para nuevas batallas. Dentro del concierto nacional, Urabá significa territorio privilegiado de esta guerra y para la guerrilla es estratégico lo que esta región aporte en ella. Son los tiempos en que se prepara la *insurrección general* (1988).<sup>9</sup>

En tercer lugar, paralelamente se abre la era de la elección popular de alcaldes. En Urabá esto significó la institucionalización del control electoral de la región por parte de la UP: de hecho y a pesar de la guerra sucia, obtienen en 1988 la alcaldía del centro regional –Apartadó– y la de Mutatá, al sur;

en 1992 obtienen las alcaldías de Turbo, Apartadó, Chigorodó, Mutatá y Murindó.

Finalmente, a comienzos de década del 90 el EPL, decidido a competir por el poder en la arena política, entrega las armas y conforma el movimiento político Esperanza Paz y Libertad.

El conflicto regional se continúa desarrollando y se redefine el sentido del mismo directamente en el campo político.

Sin embargo, lo hace bajo dos modalidades diferentes, cada una con un significado político distinto, digno de relevar:

1988 simboliza la guerra entre los dos ejércitos, los de la Coordinadora Guerrillera y las Fuerzas Armadas de Colombia. Parte de las batallas se libraron en campos y montañas a la manera de los tradicionales enfrentamientos. Otra parte –la más sonada– se libra en las mismas fincas bananeras con la realización de nueve paros laborales regionales en ese año, todos ellos asociados a la confrontación al Estado, pero interponiendo la presión que significaba millones de divisas para un gremio empresarial y millones de pesos en salarios para 20 mil obreros agrícolas. Fueron paros por el derecho a la vida y a la defensa de los derechos humanos que, ante las numerosas masacres obreras y campesinas de 1988 y en medio de la ambigüedad que tal lucha ha significado en Urabá, ponían en primer plano las oscuras alianzas entre algunos intereses privados y militares. Fueron paros contra la Jefatura Militar de Urabá y sus principales decretos, y fueron paros contra los efectos de esos paros. Todos ellos estaban inmersos en un contexto más general: la *insurrección* que la guerrilla suponía avecinarse y para la cual preparaba los acontecimientos del mes de octubre de ese año.

Pero 1988 simboliza también otro aspecto de la guerra: el que libra el Estado en el campo de la política. La política de paz y

*La política de paz y la apertura democrática –con todos sus reveses y limitaciones– le restaron fuerza política (no militar) a la guerrilla.*

*En Urabá esto se cristaliza en dos acontecimientos sucesivos: la elección popular de alcaldes, que dio vía libre al efectivo poder electoral de la UP en la región. Este espacio abierto, junto con los resultados de la política de paz, logra dos años después que la mayoría del EPL pase al campo de los que ejercen la política y no la guerra.*

8. Lo cual no quiere decir que el conflicto deje de existir. Dicho conflicto ya había logrado tomar los rumbos institucionales similares a los que enmarcan estos conflictos en el resto del país y del mundo: actores sociales reconocidos mutuamente que se sientan en una mesa de negociación periódicamente y llegan a un acuerdo final con mayores o menores dificultades –que en Urabá se traduce en racha de muertes violentas–.

9. Entrevista a Mario Agudelo, líder de Esperanza Paz y Libertad, Urabá, diciembre 1992.



Fotografía Gabriel Buitrago, *Fotoprensa 1985, El Mundo*

la apertura democrática –con todos sus revéses y limitaciones– le restaron fuerza política (no militar) a la guerrilla. En Urabá esto se cristaliza en dos acontecimientos sucesivos: la elección popular de alcaldes, que dio vía libre al efectivo poder electoral de la UP en la región. Este espacio abierto, junto con los resultados de la política de paz, logra dos años después que la mayoría del EPL pase al campo de los que ejercen la política y no la guerra.

Estos dos nuevos actores políticos en la región deben entenderse dentro del marco más amplio de la guerra entre guerrillas y Estado y –con todas las limitantes que aún tiene– significan una doble ganancia para éste último: la sustracción de fuerza política a la guerrilla y la transformación del mismo Estado, transformación que en nuestro lenguaje patrio definimos como “la apertura democrática”.

En este plano del conflicto es donde se redefinen totalmente los términos del mismo en la década del 90. La guerrilla –ahora constituida principalmente por las FARC y por el grupo disidente del EPL– pretende dominar a estos dos nuevos movimientos políticos para seguir reinando, al igual que antaño lo hicieron con el movimiento sindical. La diferencia está en que en el movimiento sindical no se jugaba lo que el

Estado había construido en la región.<sup>10</sup> En cambio, en el dominio que la guerrilla pretende ejercer sobre estos dos movimientos políticos –el manejo de uno de ellos y el exterminio del otro– sí se juega lo que el Estado ha logrado construir con tanto esfuerzo y con tan pocos resultados en los demás campos de la vida social y económica regional.

Hasta hoy, el Estado no ha logrado imponer en la región unas mínimas condiciones para la vida en comunidad distintas de las líneas más gruesas en el campo laboral. Se le suele señalar como uno de los grandes responsables de lo que acontece en la región por tantos vacíos. En el único campo en el que el Estado ha logrado avanzar es en la construcción de actores políticos regionales.

Mantener con vida lo que representan estas dos agrupaciones políticas –Esperanza Paz y Libertad y UP– tiene un doble significado:

– Mantener el único flanco institucional global en el que el Estado ha logrado avanzar en su guerra contra el proyecto guerrir-

A comienzos de los años 90, el EPL, protagonista central en Urabá, decidió pactar acuerdos de paz que lo llevaron a la esfera política electoral y a la conformación del Movimiento Esperanza Paz y Libertad.

10. En ese entonces la guerrilla llenaba el vacío de lo que ni el Estado ni el gremio habían construido, aprovechándolo, eso sí, para un fin político: consolidar su poder en la región, tal como se vio en detalle en el acápite anterior.

ller regional. De su destino depende el rumbo de la guerra mayor.

– La consolidación de esos dos actores políticos dentro de los marcos institucionales significa además *la primera construcción* de actores políticos regionales. No podemos olvidar que aparte de los grupos guerrilleros como actores con intereses de dominio regional, no hay nadie distinto en Urabá: ni los partidos políticos tradicionales, ni las élites económicas juegan en la región papel alguno en la propuesta, impulso o lucha en torno de un proyecto sobre la región. La élite económica empresarial tiene una mentalidad típica de enclave, que sólo cuando se vio arrastrada a ello por los acontecimientos actuó como actor *social*; pero sólo lo hizo en el campo económico-laboral. En el campo de los proyectos de desarrollo regional –que en otras regiones este tipo de élites suelen ser líderes– sólo

han entrado también arrastrados por la marea de los acontecimientos y la presión del Estado. En el campo de un proyecto político por la región no se ha visto su presencia.

De ahí la importancia de insistir en el fortalecimiento de estos dos movimientos políticos y coadyuvar en el proceso de deslinde cada vez mayor de sus fronteras con las guerrillas y con cualquier otro tipo de grupo armado en la región.

Se trata de la dirección de la guerra mayor y de la construcción de actores políticos regionales. En otras palabras, se trata de un nuevo paso en la construcción de la región.

Y en ello no sólo está empeñada la función del Estado. También lo está la supervivencia de la Unión Patriótica y de Esperanza Paz y Libertad. A ellos les compete, tanto como al Estado, poner de su parte en este deslinde de fuerzas.●

## En el Tolima...

*La pasión de leer...*



Está en...



- ❖ *Libros y Revistas*
- ❖ *Papelería*
- ❖ *Implementos de oficina*
- ❖ *Servicio de fax*
- ❖ *Trabajos en computador*
- ❖ *Fotocopia y Anillado*
- ❖ *Servicios editoriales*

En Librería Foro usted puede conseguir los libros y revistas que le permiten actualizarse en su profesión o como medio de apoyo en su ámbito universitario. Ya no es necesario viajar a otra ciudad para adquirirlos; venga ya a Librería Foro, y si no tenemos su pedido, se lo conseguimos.

**IBAGUE**  
**Cra. 4<sup>a</sup> N<sup>o</sup> 7-73**  
**A.A. 2254 Tel. 611441**

**DISTRIBUIDOR EDICIONES FORO NACIONAL POR COLOMBIA**

**Pedro Santana Rodríguez**  
Presidente de la Corporación S.O.S. Colombia-Viva la Ciudadanía

# Elecciones Locales en 1994

## Tercería Cívica en las Alcaldías

Pedro Santana Rodríguez \*

**L**os grandes medios de comunicación entregaron a la opinión pública un conjunto de informaciones sobre las elecciones regionales celebradas el pasado 30 de octubre. La mayoría de las veces esta información se presenta de forma fragmentada y dista mucho de ofrecer un análisis, así sea somero, sobre lo que realmente sucedió en dichos comicios. Es propósito del presente artículo ofrecer una lectura global y contextualizada de lo que ocurrió en estas elecciones, centrándolo en los resultados para las alcaldías municipales.

El proceso de la descentralización se inició en Colombia en la década de los años 80 y tuvo como objetivo básico a los municipios. Esta reforma abarcó tres grandes áreas: fortalecimiento de los fiscos municipales, reforma administrativa y participación ciudadana. Este proceso continúa hasta hoy básicamente sobre estas mismas áreas. En las líneas que siguen examinaremos el proceso político principalmente relacionado con la elección popular de alcaldes, y con las medidas tendientes a la apertura de canales institucionales para la participación ciudadana.<sup>1</sup>

### Elección de alcaldes y legitimidad política

**E**s útil recordar que la elección de alcaldes se propuso como instrumento vital y central para recobrar la legitimidad de las instituciones estatales. La elección de alcaldes se planteó como uno de sus objetivos desblo-

quear el régimen y propiciar una repolitización de la sociedad colombiana, es decir, se pensó que con la elección de alcaldes los ciudadanos apáticos y poco preocupados por la *res pública* acudirían de nuevo al mecanismo electoral para elegir a sus autoridades locales y por esta vía el régimen incluiría a sectores ajenos a la lucha a través de los canales institucionales.

Se supuso también que disminuiría la utilización de canales no institucionales de reclamación y de protesta ciudadana: si tanto los alcaldes como las municipalidades veían fortalecidos sus mecanismos de actuación sobre los problemas locales; si se fortalecían las atribuciones y competencias de los municipios así como sus finanzas, se podría actuar sobre problemas locales sin necesidad de que los pobladores siguieran recurriendo a formas como los paros cívicos, las marchas, las tomas de poblaciones, y otros instrumentos, mediante los cuales los pobladores de los municipios pretendieron que se les garantizara la prestación de servicios públicos básicos. La reforma por ello se ocupó de los tres frentes descritos.

Los alcaldes venían perdiendo autoridad para enfrentar los problemas del orden municipal. Antes de la reforma su nombra-

*Con la elección popular de los alcaldes se buscó que la ciudadanía se preocupara de los problemas municipales.*

*Los ciudadanos deberían ocuparse de los problemas locales de servicios públicos, de impulso a los procesos relacionados con el desarrollo local, con la infraestructura urbana, con sus finanzas y con la preservación y buen uso de los recursos naturales, así como con las alternativas del desarrollo en cada una de las comarcas del país.*

*También se supuso que en la medida en que la reforma tomara cuerpo, se aclimatara, vendría también una transformación de las costumbres políticas locales y, en buena medida, se esperó una modernización de las estructuras administrativas de los municipios colombianos.*

\* El autor agradece la colaboración de Sofía Díaz, quien gentilmente colaboró en la recolección y el procesamiento de los datos.

1. Una visión global sobre el proceso de la descentralización en Colombia puede ser consultada en Pedro Santana, "Descentralización y democracia. No siempre de la mano", en *Política Colombiana*, Contraloría General de la República, Santafé de Bogotá, 1994, en prensa.

miento recaía en los caciques regionales o barones electorales municipales o departamentales. Formalmente eran los gobernadores los que los designaban. En realidad la esfera municipal se había convertido en un terreno más del ejercicio del clientelismo y del *gamonalismo*. Un lugar propicio para la privatización de los aparatos públicos del Estado, por parte de quienes han dominado los asuntos locales y regionales en el manejo del poder público. Con ello las autoridades locales no sólo perdieron legitimidad sino (y esto es quizás lo más importante) capacidad de acción frente a los problemas y posibilidad de materialización de proyectos conjuntos con la comunidad. Antes de la elección popular de los alcaldes la vida promedio de los mismos era de seis meses. La preocupación central de los burgomaestres locales era la de mantener el respaldo político de los directorios, que en la práctica decidían si seguían al frente de los destinos locales o daban paso a otro representante de los intereses clientelistas.

Esta situación no sólo se reflejó en la ausencia de legitimidad y consenso que ha caracterizado a las administraciones municipales, sino también, en la ausencia de verdaderas administraciones locales. El municipio y sus autoridades vivieron durante un siglo de espaldas a las necesidades de las comunidades, trayendo como consecuencia la apatía ciudadana frente a los asuntos públicos.

Con la elección popular de los alcaldes se buscó que la ciudadanía se preocupara de los problemas municipales. Los ciudadanos deberían ocuparse de los problemas locales de servicios públicos, de impulso a los procesos relacionados con el desarrollo local, con la infraestructura urbana, con sus finanzas y con la preservación y buen uso de los recursos naturales, así como con las alternativas del desarrollo en cada una de las comarcas del país. También se supuso que en la medida en que la reforma tomara cuerpo, se *aclimatará*, vendría también una transformación de las costumbres políticas locales y, en buena medida, se esperó una modernización de las estructuras administrativas de los municipios colombianos.

La marcha del proceso de descentralización ha sido en términos globales positiva para el país en todos los órdenes. Se fortale-

ció la participación política de la ciudadanía en las elecciones para alcaldes, al punto de ser el certamen electoral en el que participa el mayor número de colombianos; aumentó la inversión municipal en la mayor parte de los municipios. No debemos olvidar que la inversión en promedio para el conjunto de los municipios colombianos durante el período 1967-78 era apenas de un 2.1% mientras que, a partir de la reforma municipal, el promedio de la inversión está cercana a un 30% de sus ingresos, con una tendencia creciente. Se han expresado y conformado movimientos locales por fuera de las maquinarias tradicionales. Este hecho se presenta en el propio seno de los partidos tradicionales –liberal y conservador– donde cada vez un mayor número de candidatos se acogen al mecanismo de la consulta, pero, también en el resultado final, donde desde las primeras elecciones populares de alcaldes los ciudadanos llevaron a este cargo a representantes de movimientos cívicos y a tendencias renovadoras dentro de los partidos políticos colombianos. Podríamos decir sin temor a equivocarnos que se viene *re-creando* el escenario de la política municipal con una mayor fluidez y que en todo caso los gamonales y las tendencias más regresivas de la política colombiana perdieron en la práctica la posibilidad de nombrar a los alcaldes; ahora sólo pueden nominar a los candidatos.

### Resultados electorales por partidos en las elecciones de alcaldes

**E**n las elecciones de 1988, se constató el triunfo del liberalismo en 446 alcaldías, el Partido Social Conservador obtuvo 413; el Nuevo Liberalismo –aún existente como tendencia diferenciada– obtuvo 8, las coaliciones 25, la Unión Patriótica 16, los denominados otros 101, para un total de 1.009 alcaldías.

En las elecciones de 1990 y ya con un censo electoral de 13 millones de electores, encontramos que sólo tomaron parte para la elección de alcaldes 6'120.778 ciudadanos, lo que representó el 47.08% del censo electoral. En esta ocasión el Partido Liberal

logró 552 alcaldías, el Partido Conservador alcanzó 369, las coaliciones obtuvieron 24 alcaldías, la Unión Patriótica obtuvo 11, los denominados *otros* alcanzaron apenas 81 alcaldes, y por primera vez la AD-M19 obtuvo un alcalde.

En 1992 El Partido Liberal obtuvo 389 alcaldías, el Partido Conservador 273, las coaliciones 23, otros 301, Unión Patriótica 12, la AD-M19, uno y el Movimiento de Salvación Nacional, 13.

En las elecciones del 30 de octubre de 1994 los liberales ganaron 490 alcaldías, los conservadores 360, los *otros* ganaron en 139 municipios, las coaliciones en 28, la Unión Patriótica en 9 –diez, si incluimos al alcalde de Viotá, elegido a nombre del Partido Comunista– para un total de 1.026 municipios. La tasa de participación electoral fue del 47.5% sobre el censo electoral.<sup>2</sup>

Un análisis global sobre los resultados electorales muestra que en las cuatro elecciones para alcaldes registradas desde que rige la reforma constitucional que entregó en manos de los ciudadanos su elección, desde el punto de vista numérico, el Partido Liberal ha ganado ampliamente la mayor parte de las alcaldías del país. El segundo lugar lo han alternado el Partido Conservador y los llamados *otros*. Los conservadores han ocupado este puesto en tres oportunidades, en tanto que los *otros* la han ocupado sólo en las elecciones de 1992.

Las instituciones han ganado legitimidad. Hoy día se vota más en las elecciones para alcalde que en las elecciones para Congreso y para Presidente de la República. En



Mauricio Suárez, Fotomontaje

1988 participó en la elección de alcaldes el 67% del censo electoral; en 1990 se pasó al 58%, y en 1992 bajó al 42%; en 1994, como ya se indicó, la tasa de participación fue del 47.5%. Frente a un promedio histórico que arroja una participación del 35% del potencial electoral en los eventos electorales en Colombia, las cifras dejan bien parada la elección de alcaldes frente a los otros procesos electorales, aunque hay una baja realmente significativa entre la primera elección popular de alcaldes en 1988 y la tercera elección en 1992. La disminución en la participación electoral no es uniforme para el conjunto de los municipios colombianos. En 1992, por ejemplo, la abstención electoral fue un hecho notorio en las grandes ciudades del

país y sobre todo en Bogotá, mientras que la tasa de participación se mantuvo o incluso aumentó en ciudades intermedias y en los pequeños municipios, si se le mira de conjunto.

En 1994 la tasa de participación volvió a crecer y ello se explica por el aumento de los electores en las principales ciudades del país. El cuadro 5, que presenta las tasas de participación para algunas de las principales ciudades colombianas muestra que ésta sigue siendo baja, aunque no tanto como en 1992. En una ciudad como Bogotá apenas participó en la elección del 30 de octubre un número de ciudadanos cercano al 30% del potencial electoral de la ciudad. Lo propio

2. La información electoral que sirve de base a este artículo fue suministrada por la Registraduría Nacional del Estado Civil en su Boletín 09 del 31 de octubre. Los cuadros han sido elaborados con base en dicha información. El boletín cubre el 99% de los resultados definitivos.

Partido	Cuadro No. 1 Elección de alcaldes - Resultados finales por partido			
	1988	1990	1992	1994
Liberal	446	522	389	490
Nuevo Liberalismo	8	-	-	-
Social Conservador	413	369	273	360
Coaliciones	25	24	23	28
Otros	101	81	301	139
AD-M19	-	1	1	-*
Unión Patriótica	16	11	12	9
Movimiento de Salvación Nacional	-	11	13	-
Sin información	-	-	13	-

\* La AD-M19 aparece como *otros* y alcanzó tres alcaldías (Ríohacha, San Alberto (César) y Yondó (Antioquia). La alcaldía de Pasto, donde ganó Antonio Navarro W. está clasificado como *coalición*.

Fuente: Foro Nacional por Colombia, con base en boletines de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

*En su conjunto y aún dentro de los llamados partidos históricos en Colombia se han registrado fenómenos de democratización que son significativos en la marcha de los procesos de participación ciudadana. En la práctica en algunas ciudades y municipios del país se recurre a la consulta electoral para definir los candidatos a las alcaldías por distintos partidos. Por esta vía, por ejemplo, se resolvió la escogencia del candidato liberal en Bogotá o la escogencia del candidato de la coalición Liberal-AD-M19 en Barranquilla en las elecciones de 1992. Este método se empleó en 1994 para seleccionar el candidato liberal a la alcaldía de Bogotá y en otras 20 ciudades del país.*

hay que decir de ciudades como Medellín y Cali. Lo que contribuye a elevar las tasas promedio nacional es la alta votación que se registra en ciudades intermedias y pequeñas.

En las últimas dos elecciones se utilizaron el cubículo individual, el tarjetón electoral, el financiamiento de las campañas por parte del Estado, y con la prohibición del proselitismo en las zonas de votación. En las elecciones de 1994 se acudió por primera vez al *voto programático*. Todos los candidatos debieron presentar al momento de su inscripción su programa de gobierno. La revocatoria del mandato podrá ser realidad a partir del 10. de enero de 1996.

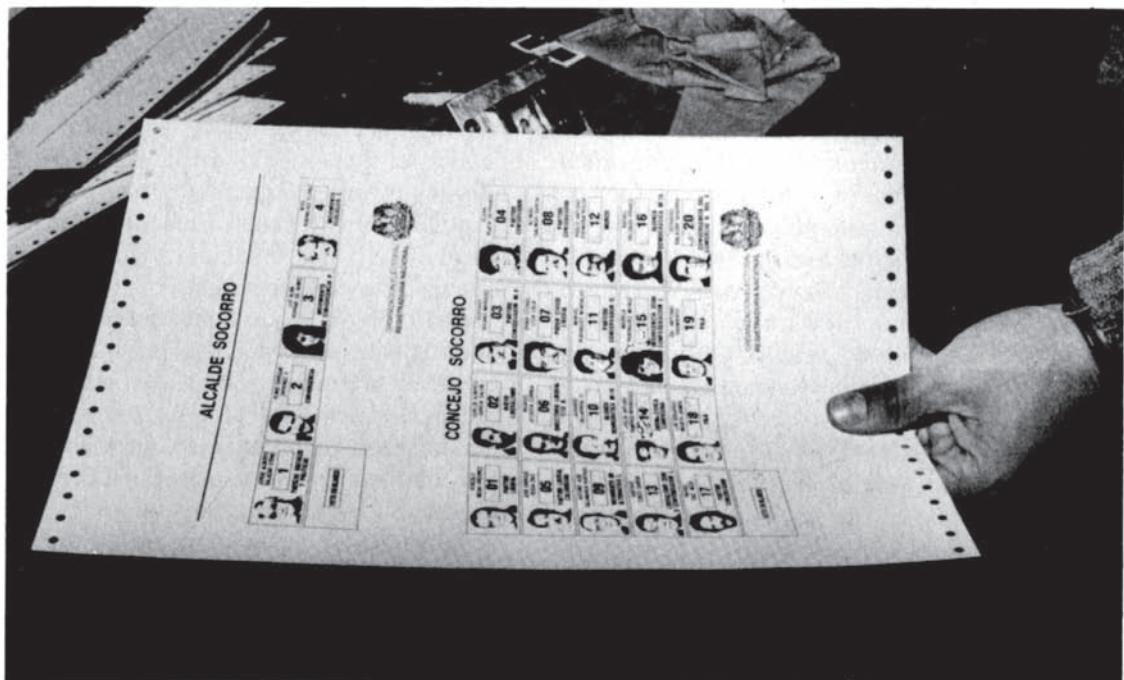
Las dos últimas elecciones regionales se registraron en períodos intensos desde el punto de vista electoral. En 1992 acudieron los electores cinco veces a un certamen electoral, puesto que la Constituyente revocó el mandato del Congreso de la República y ordenó la elección popular de los gobernadores. En 1994 acudieron en cuatro oportunidades a las urnas: lo habían hecho en marzo para elegir Congreso de la República y para la consulta liberal, en mayo para seleccionar a los finalistas y poner en marcha la segunda vuelta electoral (realizada en junio) para elegir al Presidente de la República, y en octubre lo hicieron para elegir alcaldes y gobernadores, asambleas departamentales y concejos municipales. En algunas ciudades del país lo hicieron además para elegir a los integrantes de las Juntas Administradoras Locales. Había pues una

cierta *fatiga electoral*, lo que no fue óbice para que concurriera un número significativo de electores.

En su conjunto y aún dentro de los llamados partidos históricos en Colombia se han registrado fenómenos de democratización que son significativos en la marcha de los procesos de participación ciudadana. En la práctica en algunas ciudades y municipios del país se recurre a la consulta electoral para definir los candidatos a las alcaldías por distintos partidos. Por esta vía, por ejemplo, se resolvió la escogencia del candidato liberal en Bogotá o la escogencia del candidato de la coalición Liberal-AD-M19 en Barranquilla en las elecciones de 1992. Este método se empleó en 1994 para seleccionar el candidato liberal a la alcaldía de Bogotá y en otras 20 ciudades del país. No es cierto, como afirmó recientemente el expresidente Alfonso López, que la Constitución de 1991 soñaba con organizaciones políticas del siglo XIX cuando se trataba de mirar hacia el siglo XXI. En este escrito el expresidente cuestionó tanto la concepción de la democracia participativa, como algunos de los mecanismos de la democracia directa que se estipularon como expresión de la soberanía popular. Es más, señaló expresamente que la discusión sobre esta última no tenía ninguna importancia en el mundo contemporáneo.

Afirmó el expresidente López:

*El hablar o no hablar de cuál es la fuente de la autoridad: si Dios o el voto popular, carece de importancia en el siglo XX. Afir-*



La modernización del sistema electoral y las mayores facilidades para el elector han contribuido a la expresión de una opinión más libre que sin duda, ha favorecido el fortalecimiento de la llamada franja electoral.

mar la igualdad de cultos era ya una conquista que se había conseguido con la reforma del Concordato. Pretender que los protestantes o los indígenas o los guerrilleros nunca habían tenido acceso a los organismos de elección popular es una falacia. Llegaban, sí, porque contaban con los votos para ser incluidos en las listas y dejaban de ser elegidos cuando no alcanzaban ni el cuociente ni el residuo. Para remediar tal deficiencia sugerimos que se estableciera una circunscripción nacional destinada a las minorías cuando no alcanzaran el cuociente local en ningún departamento. Vale decir que podían ser elegidos con la suma de los votos en distintos departamentos hasta configurar un cuociente o un residuo. Fue lo que se adoptó para el Senado en 1991, en forma que no existe en ningún país civilizado porque, lejos de ser una salvaguarda de las minorías, fue una consolidación de las mayorías regionales mediante la compra de votos en departamentos en donde los postulantes de otros lugares eran desconocidos. De esta suerte, quedaron privados de representación los departamentos pequeños y el dinero, que ya jugaba un papel importante, se convirtió en el factor decisivo en la elección de parlamentarios y gobernadores. Irónicamente se

califica de democracia participativa aquella en que los departamentos pequeños no tienen acceso al Senado de la República.

De igual estirpe fue la llamada democracia participativa que apelaba a la consulta y al referendo. La primera ha sido un costosísimo fiasco para escoger los candidatos a gobernaciones y alcaldías: 3.000 millones de pesos dilapidados para escoger menos de veinte funcionarios.<sup>3</sup>

Nos parecen más acertadas las opiniones del vicepresidente, Humberto de la Calle, quien en respuesta al expresidente López señaló:

*Algunos creen que los nuevos mecanismos, como el referendo, la revocatoria, la consulta, son instrumentos destinados a disolver los partidos. Nada más falso. Los partidos contemporáneos no pueden ser estructuras cerradas que impulsan e imponen ideas en un intento de homogeneización de la sociedad. Al contrario, son puntos de encuentro del pluralismo. La llamada institucionalización de los partidos no puede ya ser el intento de crear*

3. Alfonso López Michelsen, "Valdez de Núñez ante la Carta del 91. Consideraciones sobre el Regenerador", en Lecturas Dominicales de *El Tiempo*, Santafé de Bogotá, octubre 16 de 1994, p. 4.

*estructuras para monopolizar y dispensar el poder... Aunque está de moda decir que la última consulta, la de alcaldías fue un fracaso, pienso todo lo contrario. Es claro que se podrá abaratar en el futuro mediante simples mecanismos operativos de la Registraduría. Quizá también será deseable una mayor participación. Pero no es poca cosa que 90.000 electores libres en Bogotá, sin caciques, ni auxilios, ni papayeras, ni publicidad, hayan acudido en un día frío, tanto en lo electoral como en lo meteorológico, a escoger en un acto de plena independencia, su candidato a la alcaldía. Ninguna de las deficiencias acallará el hecho indiscutible de que esto es mucho mejor que un candidato escogido a dedo, o la propuesta paleolítica de formar un frente nacional para escoger supuestamente un ciudadano de campanillas frente a la irrupción de un filósofo independiente.<sup>4</sup>*

*El hecho más destacado por la gran prensa de las elecciones del pasado 30 de octubre lo constituye el triunfo de los candidatos cívicos e independientes. Este triunfo ha sido calificado como "fenómeno", "triunfo sorpresivo", etc. Un segundo calificativo que se ha dado a esta realidad es que triunfaron candidatos "apolíticos" o "candidatos contra los políticos". Una tercera característica que se pretende encontrar en estas campañas es que los resultados electorales fueron respuestas más o menos espontáneas de los ciudadanos cansados con la política tradicional. Y una última es que es una respuesta desesperada de la sociedad contra la corrupción lo que llevaría a buscar salvadores por fuera de los partidos y de quienes han dominado la política en estas ciudades.*

Quizás el hecho político, que comentaremos más adelante en detalle, representado en la elección de un significativo número de alcaldes de los movimientos cívicos y de sectores independientes en las principales ciudades del país, obligue a los partidos tradicionales a abrirse a la expresión de sus bases, legislando sobre las consultas internas para presentar candidatos comprometidos con esas estructuras partidarias. Esto es lo que no observa el expresidente López. No hay partidos porque la gente no encuentra mecanismos institucionales que les permita expresar sus intereses dentro de ellos, postularse para ocupar ciertos cargos públicos, poder participar en la definición de los programas y en la vida interna de estas organizaciones. Esto es lo que está reclamando el país y esto es lo que reclaman los movimientos sociales modernos aquí y en Italia, España y Estados Unidos, como también en Alemania y aún en las recientes democracias del Este de Europa.

Precisamente la organización política del siglo XXI tiene que ser pensada con relación a mecanismos cada vez más fluidos de expresión de los intereses diversos en la sociedad. El reto de estas organizaciones es encontrar estructuras lo suficientemente flexibles que les permitan hacer susyos intereses planteados desde los movimientos sociales, por ejemplo, mujeres, negros,

étnicas, homosexuales, comunidades locales, etc., y al mismo tiempo encontrar formas de representación de los intereses nacionales que, por supuesto, seguirán existiendo, aún en medio de la internacionalización y globalización de la economía mundial. En este escenario deben responder los partidos y las cambiantes formas de organización de la sociedad.

En Colombia lo que viene sucediendo es precisamente la apropiación lenta –aún con debilidades como las elevadas tasas de abstención– del conjunto de instrumentos y mecanismos diseñados en la reforma descentralista inaugurada en el país desde los años 80. Ayer criticamos las voces del pesimismo que no entendían que los procesos sociales –y la descentralización es uno de ellos– son necesariamente lentos en su asimilación y mucho más en la decisión de las voluntades para actuar. Estas voces y estos analistas querían que los viejos vicios de la política y del centralismo cesaran o fueran derrotados en la primera elección de alcaldes en 1988. Hoy criticamos a quienes creen que las nuevas realidades políticas –entre las cuales una muy importante es la elección de una serie de candidatos independientes a las alcaldías de las principales ciudades del país– van a contribuir a desatar la crisis y el desequilibrio de las instituciones. Por el contrario, esto era lo que buscaba la reforma iniciada en 1983 en el gobierno de Belisario Betancur y fue lo que quiso la Constituyente de 1991 realizada en la administración de César Gaviria. El objetivo es la modernización de la sociedad política, la construcción de una nueva clase política de cara a los intereses nacionales y profundamente compenetrada con la defensa del interés público. Y la formación de esta nueva clase política a la altura de los tiempos modernos y aún posmodernos que vive el país será lenta y seguramente se realizará en medio de la controversia y la confrontación que esperamos sea civilista. Esta es precisamente la contribución.

4. Humberto de la Calle, "Respuesta al expresidente López. La Carta del 91. Instrumento Contemporáneo", en Lecturas Dominicales de *El Tiempo*, Santafé de Bogotá, noviembre 13 de 1994, p. 9.

**Cuadro No. 2**  
**Elección popular de alcaldes 1994**  
**Resultados por partidos y movimientos**

Departamento	Partido Liberal	Partido Conservador	Coaliciones	Otros	Unión Patriótica	Total
AMAZONAS	—	2	—	—	—	2
ANTIOQUIA	56	33	5	25	2	121
ARAUCA	5	1	—	—	1	7
ATLANTICO	17	3	—	3	—	23
BOLIVAR	13	10	3	2	—	28
BOYACA	43	65	1	13	—	122
CALDAS	9	12	2	2	—	25
CAQUETA	7	5	—	1	2	15
CASANARE	17	—	—	—	—	17
CAUCA	23	6	2	7	—	38
CESAR	17	3	—	3	—	23
CORDOBA	17	6	—	3	—	26
CUNDINAMARCA	53	34	1	24	1	113
CHOCO	14	3	—	3	—	20
GUAINIA	—	—	—	1	—	1
GUAJIRA	6	2	—	2	—	10
GUAVIARE	2	1	—	—	1	4
HUILA	16	18	1	2	—	37
MAGDALENA	16	4	1	—	—	21
META	13	10	—	3	2	28
NARIÑO	17	24	3	18	—	62
NORTE SANTANDER	10	29	—	1	—	40
PUTUMAYO	5	6	—	2	—	13
QUINDIO	7	4	—	1	—	12
RISARALDA	7	6	1	—	—	14
SANTANDER	38	36	3	9	—	86
SUCRE	17	6	—	1	—	24
TOLIMA	22	10	4	10	—	46
VALLE	18	20	1	3	—	42
VAUPES	2	1	—	—	—	3
VICHADA	3	—	—	—	—	3
<b>TOTAL</b>	<b>490</b>	<b>360</b>	<b>28</b>	<b>139</b>	<b>9</b>	<b>1.026</b>

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, Boletín No. 09 31 de octubre de 1994.

### La marcha de la renovación política: el triunfo de los candidatos cívicos

**E**l hecho más destacado por la gran prensa de las elecciones del pasado 30 de octubre lo constituye el triunfo de los candidatos cívicos e independientes. Este triunfo ha sido califi-

cado como “fenómeno”, “triunfo sorpresivo”, etc. Un segundo calificativo que se ha dado a esta realidad es que triunfaron candidatos “apolíticos” o “candidatos contra los políticos”. Una tercera característica que se pretende encontrar en estas campañas es que los resultados electorales fueron respuestas más o menos espontáneas de los ciudadanos cansados con la politiquería

tradicional. Y una última es que es una respuesta desesperada de la sociedad contra la corrupción lo que llevaría a buscar *salvadores* por fuera de los partidos y de quienes han dominado la política en estas ciudades.

Lo primero a observar es que no es nada nuevo lo del triunfo de candidatos cívicos en las elecciones municipales. En 1988 ya habían triunfado en 101 alcaldías y en 1992 lo habían hecho en 301 municipios del país. Ni siquiera es nuevo que hayan ganado en grandes ciudades, pues el sacerdote Bernardo Hoyos fue elegido como alcalde de Barranquilla en 1992, en representación de sectores independientes. Lo nuevo quizás es que los cívicos e independientes hayan ganado en la capital de la República y que también lo hayan hecho en Barranquilla –por segunda vez–, Cúcuta, Pasto, Montería, Sogamoso, Riohacha, La Dorada, es decir, en ciudades importantes del país. Tradicionalmente los *otros*, cívicos o independientes han ganado en poblaciones intermedias y pequeñas. El fenómeno es que estos triunfos que estaban circunscritos a los municipios periféricos, ocurran en grandes ciudades y que hoy sean visibles para toda la sociedad, en razón de la importancia que tienen las alcaldías que acaban de ganar.

Las tendencias de renovación política se han presentado también alrededor de las coaliciones que han sido un fenómeno constante a partir de la elección de los alcaldes desde el año de 1988. Las coaliciones electorales han mantenido su participación en términos porcentuales. Generalmente las coaliciones han respondido en Colombia a varios fenómenos que es preciso examinar en detalle. En primer lugar, se presentan por lo regular en municipios en los que hay una dominación electoral muy fuerte por parte de una corriente política o de un jefe político regional. En estas circunstancias se apela al realismo: grupos políticos de diversas ideologías llegan por lo regular a un acuerdo programático, se ponen de acuerdo en un candidato único. El candidato generalmente es una persona independiente, con una imagen consolidada en el municipio y con trayectoria de liderazgo propio. Estas administraciones no siempre han sido exitosas, pero, por lo regular, han logrado procesos de transformación de las costumbres políticas y

cas y aún han logrado cambios significativos en el plano administrativo y de participación ciudadana.

Estas coaliciones han sido importantes en las ciudades intermedias. También hay coaliciones para mantener el predominio de las corrientes tradicionales, este ha sido el caso de Cartagena, en donde una coalición mayoritaria de concejales de la ciudad ganó la alcaldía en las tres elecciones. Por esto cada una de ellas deberá ser examinada en particular. Las coaliciones siempre han ganado en más de 20 municipios y es importante su peso en algunas capitales de departamento, como en el caso de Bucaramanga o en las últimas elecciones en Cali.

### ¿Quiénes son los otros?

**L**a corriente más importante de la renovación política está concentrada –como ya lo indicamos– alrededor de los llamados *otros* que en 1994 ganaron en 139 municipios del país. En esta clasificación de *otros* podemos distinguir tres tendencias claras.

La primera está conformada por alcaldes liberales y conservadores, que se denominan *cívicos* con el fin de dar una mayor proyección y amplitud a sus candidaturas. Este hecho, de esconder bajo la denominación de *cívicos*, candidaturas de partido, muestra la conciencia que hay en varios sectores tradicionales sobre el desgaste de las maquinarias electorales y la necesidad que tienen de dar una imagen amplia. Estos *otros* son tradicionales. Sus candidatos fueron nominados por directorios y lo único que cambiaron fue la etiqueta de su producto.

Un segundo grupo de los *otros* está constituido por movimientos cívicos, producto de coaliciones entre movimientos sociales de base popular y fracciones políticas, sean éstas tradicionales o de izquierda. En algunas de estas coaliciones el alcalde pertenece a movimientos populares; en otras, el alcalde está afiliado al Partido Liberal, Conservador, Unión Patriótica o Nuevo Liberalismo. A estas coaliciones se llega regularmente a través de varias vías: unidad de todos contra el gamonal tradicional que domina la política o adhesiones de conve-

*El triunfo de los cívicos o independientes en una ciudad como Bogotá no puede ser calificada como sorpresiva. En esta ciudad hay una expresión de opinión pública independiente, que se ha expresado a lo largo de las últimas décadas: allí ganó o estuvo muy cerca de ganar la ANAPO del general Rojas en los años 60 y 70; allí se formó y en buena parte se nutrió el Nuevo Liberalismo como tendencia renovadora en el seno del Partido Liberal; allí también tuvo la AD-M19 la mayor votación en las elecciones de 1990. En una palabra, en esta ciudad se han perfilado movimientos de opinión modernizantes que encontraron en Antanas Mockus una alternativa fresca, flexible y moderna.*



Revista Cromos

niencia por el arraigo de uno de los candidatos en la vida municipal.

Un tercer grupo de los denominados *otros* está conformado por alcaldes nominados directamente por movimientos cívico-populares que no hicieron coaliciones para obtener su triunfo en el municipio. Justamente una característica nueva en estas elecciones es que esta última tendencia salió fortalecida, sobre todo en las alcaldías de las grandes ciudades. Pero también salieron fortalecidas las coaliciones que ganaron varias alcaldías de importancia como la de Cali, Manizales, Ibagué, Yumbo, Apartadó, etcétera.

La lectura debe complejizarse pues, de hecho, en los propios listados de la Registraduría no aparecen con claridad realidades que van más allá de sus propias clasificaciones.

Así pues, el triunfo de los *cívicos* o *independientes* en una ciudad como Bogotá no puede ser calificada como sorpresiva. En esta ciudad hay una expresión de opinión pública independiente, que se ha expresado a lo largo de las últimas décadas: allí ganó o estuvo muy cerca de ganar la ANAPO del general Rojas en los años 60 y 70; allí se

El fenómeno político de Antanas Mockus puede significar el inicio de una verdadera renovación de las costumbres y el accionar político.

formó y en buena parte se nutrió el Nuevo Liberalismo como tendencia renovadora en el seno del Partido Liberal; allí también tuvo la AD-M19 la mayor votación en las elecciones de 1990. En una palabra, en esta ciudad se han perfilado movimientos de opinión modernizantes que encontraron en Antanas Mockus una alternativa fresca, flexible y moderna. Y precisamente el fenómeno de Mockus permite afirmar con mayor certeza que esa opinión existe y que en un evento electoral como el del pasado 30 de octubre se sintió convocada para la realización de un gran cambio, o por lo menos para intentarlo. Es responsabilidad de Antanas Mockus en Bogotá como de los demás alcaldes independientes en las otras grandes ciudades del país, mostrar que se puede hacer política sin chequeras millonarias, con propuestas, con alternativas frente a los problemas y hablando un lenguaje serio, sin mentiras ni demagogia. El reto ahora es que se muestre que hay también ideas y equipos para gobernar.

Una segunda gran equivocación de los medios masivos es calificar a los candidatos ganadores como *apolíticos* o presentarlos como enemigos de la política. Por el contrario, lo que quieren demostrar los *cívicos* e *independientes* es que es posible practicar y hacer otro tipo de

Mauricio Suárez, *Fotomontaje*

política. Esta *refundación* de la política tiene elementos comunes para estos candidatos: se buscan mecanismos de participación de la gente, se procura establecer un proceso más horizontal con ella sin caer en el populismo, pero también se apela a la franqueza: "debemos pagar la sobretasa a la gasolina" –dicho antes de la elección– o "el alcalde Castro mostró el camino", refiriéndose a la reforma fiscal que en Bogotá puso en marcha el alcalde saliente. Ellos quieren –con diferentes niveles de elaboración, por supuesto– mostrar que la política es posible sin necesidad de recurrir a la compra de votos, a los sancos y el aguardiente, sin el ofrecimiento de puestos, esto es, que es posible una política más moderna, más llena, en una palabra, una política democrática como la que prescribe la Constitución de 1991. Por ello no es gratuito que todos ellos,

según sus declaraciones, sean defensores de la Nueva Carta.

Los triunfos recientes no son salidas espontáneas ni desesperadas de una sociedad civil sin alternativas. Por el contrario, son salidas de la sociedad civil que busca una reestructuración y reconstrucción de la sociedad política en un sentido democrático. Quizá tengan razón los grandes medios en que son, como expresó Humberto de la Calle, una "palmada en la cara de los partidos" tradicionales y un rechazo a la corrupción, esto es, a la privatización que ellos han hecho del poco Estado que tenemos. El tiempo dirá si esta luz de esperanza se convierte en una vigorosa llama que contribuya al cambio y a la democratización de liberales, conservadores, izquierda y demás.

## Colofón

**S**on muy graves las recientes declaraciones del Ministro de la Defensa Nacional,

Fernando Botero Zea, quien hace eco de una "investigación" de la DIJIN sobre nexos entre los alcaldes elegidos y las guerrillas y/o el narcotráfico. Nos parece grave porque si existen las pruebas debieron haberse entregado a la justicia y concretamente a la Fiscalía, y si no existen –como estamos casi seguros– no debió mencionarse la existencia de dicho documento. También aquí la gran prensa vuelve a servir de caja de resonancia a acusaciones que aparecen sin fundamento. Sería bueno que el gobierno, en cabeza del Presidente de la República, desautorizara al Ministro de la Defensa, antes que se presenten hechos lamentables. Es lo que queremos todos los que trabajamos por la democracia, la convivencia y la modernidad en Colombia.

**Cuadro No. 3**  
**Coaliciones - Elección popular de alcaldes 1994**

Departamento	Municipio	Candidato	Votación	Total Votación
ANTIOQUIA	Apartadó	Gloria Isabel Cuartas	6.194	7.335
	Concepción	Oscar Alfonso Suárez S.	1.019	2.047
	Armenia	Iván Darío Quiceno	694	1.413
	Envigado	José Ignacio Mesa B.	33.646	40.741
	San Jerónimo	José Fernando Suárez O.	2.537	4.421
BOLIVAR	María La Baja	Alvaro José Castro B.	5.496	11.949
	Morales	Jayson Zayas P.	3.566	4.245
	Talaigua Nuevo	Alexy de la Peña Morales	2.811	6.294
BOYACA	Almeida	Jaime Ramón Castañeda V.	608	921
CALDAS	Manizales	Mauricio Arias Arango	45.399	77.187
	Chinchiná	Jorge Alberto Hernández	8.150	14.504
CAUCA	Mercaderes	Aníbal Melo Martínez	2.566	5.380
	Patía	Hernán Marino Rendón R.	2.536	6.758
CUNDINAMARCA	La Calera	Luis Alejandro Tovar A.	2.741	4.494
HUILA	Yaguará	Luis Ernesto Ortíz C.	1.076	2.579
MAGDALENA	Pueblo Viejo	Felipe Ariza Rodríguez	2.012	6.396
NARIÑO	La Florida	Iván Jesús Gustin S.	2.188	4.265
	Linares	Jesús Betancur S.	1.982	3.411
	Túquerres	Héctor Ernesto Oviedo R.	5.946	11.621
SANTANDER	Lebrija	Humberto Herrera Mendoza	5.148	8.265
	Santa Helena del Opón	Telésforo Meneses Olarte	729	1.477
	Zapatoca	César Augusto Suárez	1.924	3.528
TOLIMA	Ibagué	Alvaro Ramírez Gómez	48.035	76.702
	Natagaima	Miguel Ariel González	2.892	6.569
	Purificación	Ricardo Guarnizo Morales	4.658	8.978
	Roncesvalles	José Abel Jiménez	990	1.898
VALLE	Yumbo	Carlos Alberto Moreno	11.502	19.404
<b>TOTAL</b>			<b>207.045</b>	<b>342.782</b>

**Fuente:** Registraduría Nacional del Estado Civil, Boletín No. 09, octubre 31 de 1994.

**Cuadro No. 4**  
**Unión Patriótica**

Departamento	Municipio	Movimiento	Nombre	Votación	Total Votación
ANTIOQUIA	Murindó	Unión Patriótica	Abraham Ledesma Hurtado	278	582
	Mutatá	Unión Patriótica	Luis Elí Rentería Cañón	872	1.479
ARAUCA	Fortul	Unión Patriótica	Gilberto Guzmán Díaz	2.113	4.092
	Cartagena del Chair	Unión Patriótica	Gustavo Burbano	628	1.908
CAQUETA	La Montañita	Unión Patriótica	Eduardo Viuche	2.093	3.258
	Cabrera	Unión Patriótica	Josue Ancízar Cruz Villa	687	1.288
CUNDINAMARCA	Viotá	Partido Comunista	Manuel Salvador Molina	2.581	4.957
	Calamar	Unión Patriótica	Roberto Castro Barrios	588	1.020
META	El Castillo	Unión Patriótica	Jorge Enrique Tenorio	711	1.500
	Uribe	Unión Patriótica	Jaime Pineda C.	696	1.101
<b>TOTAL</b>				11.247	21.185

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, Boletín No. 09, octubre 31 de 1994.

**Cuadro No. 5**  
**Votación en las diez grandes ciudades del país**

Ciudad	Votos en Blanco	Votos Nulos	Votación Alcalde	Votación Concejo	Potencial Electoral
SANTAFE DE BOGOTA	20.716	28.019	791.174	733.365	2'652.012
CALI			215.964	186.058	83.053
MEDELLIN			181.800		
BARRANQUILLA			228.397	232.867	582.442
CARTAGENA			149.439	151.748	344.253
BUCARAMANGA			116.351		
CUCUTA			118.797		
PEREIRA			78.427		
IBAGUE			76.702	75.416	183.801
MANIZALES			77.187	76.671	203.143
PASTO			75.102	72.822	143.921

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, Boletín No. 09, octubre 31 de 1994.

# CERO y van 25

gracias a su apoyo  
y a su atención



## Suscribase

a partir del número 20,  
consigne el valor correspondiente a nombre  
de **Revista Foro** en la cuenta 03901601-9  
del Banco Comercial Antioqueño, sucursal  
San Martín en Bogotá y envíe la copia con  
los siguientes datos: nombre, cédula  
o NIT, dirección, teléfono, ciudad.

Valor del ejemplar	\$ 3.500.00
Suscripción por un año (4 números)	12.000.00
Suscripción por dos años (8 números)	22.000.00
Promoción: números 8 al 15 y 17 (hasta agotar existencias)	15.000.00
Promoción más suscripción por un año	22.000.00
Promoción más suscripción por dos años	33.000.00



Ediciones Foro Nacional por Colombia

Cra 3A No. 26-52 - Teléfonos 2840582 - 2433464 Fax: 2861299 Apartado Aéreo 10141 - Santafé de Bogotá



**Nuestros intereses  
entran  
en este cuadro.**



**Pero mucho más  
en éste.**

Los intereses de la FUNDACION SOCIAL y sus Empresas van mucho más allá del tradicional cuadro de utilidades. Porque destinan la totalidad de sus recursos a mejorar el nivel y calidad de vida de los más pobres de Colombia.



**FUNDACION  
SOCIAL**  
y sus Empresas.

Ganancias útiles  
para los más pobres.