

Revista Foro

Bogotá - Colombia No. 4 Noviembre de 1987 Valor \$400.00

Análisis y Evaluación de unas Estrategias para la Paz

Alfredo Vázquez Carrizosa

Los Ingredientes del Desastre

Ricardo de Lima



Los Avatares de la Reforma Municipal

El trecho del dicho al hecho

Fabio E. Velásquez

Los nuevos Movimientos Sociales

Ernesto Laclau



Ediciones Foro Nacional por Colombia

Revista Trimestral de la Fundación
Foro Nacional por Colombia
No. 4 \$400 Noviembre 1987

Director:
Pedro Santana R.

Editor:
Hernán Suárez J.

Comité Editorial:
Orlando Pulido Ch.
Constantino Casasbuenas
Carlos García
Pedro Santana
Hernán Suárez J.

Distribución:
Alvaro Carvajal

Administración y Gerencia:
Mildrey Corrales

Colaboradores:
Eduardo Pizarro, Orlando Fals Borda, Helena Useche, Fernando Viviescas, Alberto Corchuelo, Fabio Velásquez, Alvaro Camacho Guizado, Abel Rodríguez C., Alberto Echeverry, Olga Lucía Zuluaga, Humberto Quiceno, Mario Sequeda, Gustavo Tellez I., Patricia Calonje, Alberto Martínez B., Raúl Delgado, Jaime Rodríguez, Alvaro Cabrera, Alvaro Argote, Ismael Beltrán, José Granés, Jorge Luis Villada, Norberto Ríos, Rogelio Castaño, John Jairo Cárdenas, Juan Camilo Ruiz, Ana Lucía Sánchez, Carlos Escobar, Elizabeth Quiñones, Ligia Castro, William López, Enrique Vera, Zaira Vera, Sofía Díaz, Ebroul Huertas, Gloria Rincón, Leonardo Velásquez, Blanca Gutiérrez, Arcesio Zapata, León Darío Gil.

Colaboradores internacionales:
Eduardo Galeano (Uruguay), Jorge Enrique Hardoy, Hilda Herzer, Mario Dos Santos (Argentina), Edison Núñez (Brasil), Alfredo Rodríguez, Alex Ronsensfelt (Chile), Gustavo Ríofo, Federico Arnillas (Perú), Fernando Carrión, Jorge García (Ecuador), John Turner (Inglaterra), David Slater (Holanda), Carlos Jiménez (España).

Dirección:
Carrera 4A No. 27-62
Teléfonos 2340967 - 2822550
A.A. 10141
Bogotá, Colombia

Licencia:
No. 3868 del Ministerio de Gobierno

Preparación litográfica:
Servigraphic Ltda.

Impresión:
Editorial Litocamargo

REVISTA FORO

Fundación Foro Nacional por Colombia
Bogotá, Colombia No. 4, Noviembre de 1987
Tarifa Postal No. 662

Contenido

Editorial

- 1 Tiempos nublados

El invitado especial

- 3 Los nuevos movimientos sociales
y la pluralidad de lo social

Ernesto Laclau

Coyuntura nacional

- 12 Análisis y evaluación de unas
estrategias para la paz

Alfredo Vázquez Carrizosa

- 17 Una propuesta para persistir en
el diálogo

Jaime Eduardo Jaramillo J.

Cultura y sociedad

- 29 Colombia hoy: Los ingredientes
del desastre

Ricardo de Lima

Movimientos sociales

- 38 "Mujer y vivienda en un
barrio de invasión

Donny Meertens

Política regional y urbana

- 47 Cali, reforma municipal:
El trecho del dicho al hecho

Fabio Velásquez

- 55 Gobierno local y problemática
urbana en Bogotá

Juan Díaz Arbeláez

- 67 La reforma municipal en Medellín

Françoise Coupé

- 75 Cartagena: las primeras elecciones
en el nuevo régimen municipal

Pedro Santana Rodríguez

- 83 Pereira: política, civismo,
y participación

Oscar Arango Gaviria

- 90 Impacto político de las reformas
en Barranquilla

Carlos Escobar de Andreis

Educación y Pedagogía

- 96 Pedagogía e historia
El rescate cultural del maestro

Olga Lucía Zuluaga

- 98 Historia y Pedagogía

Humberto Quiceno C.

Editorial

Tiempos Nublados

“...Es innegable que el continente latinoamericano se encuentra en muchas partes en situación de violencia institucionalizada, que exige transformaciones globales y profundas. Es más bien sorprendente la paciencia de un pueblo que soporta durante años, una condición que no aceptaría ningún país que tuviera su conciencia desarrollada...”

Conferencia Episcopal Latinoamericana, Medellín 1968, Mensaje a los pueblos.

Acostumbrados como estamos a caminar sobre el filo de la navaja de la crisis, nuestro estado natural al decir de muchos, la grave situación política que hoy registra el país, nos plantea el interrogante de saber si hemos tocado fondo o apenas empieza la caída de un doloroso proceso de barbarie política en el que están empeñadas fuerzas de extrema derecha como solución a la encrucijada histórica en que se debate Colombia.

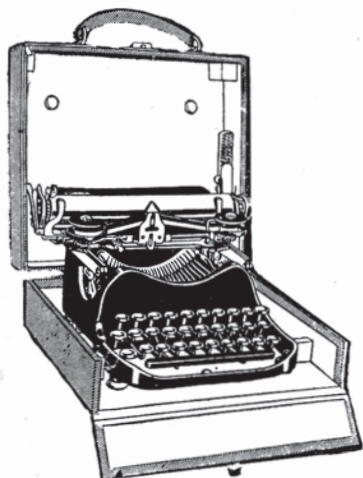
La crisis institucional que vive el país fue lúcidamente sintetizada por Alfredo Vázquez Carrizosa al precisar: “tenemos un poder ejecutivo que no gobierna, un congreso que no legisla y una rama jurisdiccional que no impone justicia”. Todo ello en un clima de escepticismo y desconcierto que amenaza diluir la convivencia y acción colectiva de la sociedad encerrándola en el individualismo, el miedo, y la lógica de “sálvese quien pueda”.

El asesinato de Jaime Pardo Leal marca, sin lugar a dudas, la cota más alta del clímax de violencia política que registra el país en los últimos años y es indicativo de los alcances y naturaleza de los planes de desestabilización de las fuerzas de extrema derecha, cuya gravedad ha sido reconocida por el propio presidente Barco. Belisario Betancur afirmó recientemente: “estamos ante una organización más fuerte que el Estado: es la organización de la violencia. El río de sangre que está corriendo por Colombia, independientemente de la actividad guerrillera, al parecer es manejado por agrupaciones criminales de gran poderío económico y logístico, pues, tienen recursos para golpear cuando quieran y donde quieran, a lo largo del territorio nacional”.

El factor de mayor desestabilización y profundización de la actual situación de violencia política lo constituye el plan de exterminio sistemático, de incuestionable signo fascista, contra todas las expresiones democráticas y populares de oposición en Colombia.

Cerca de 500 militantes de la Unión Patriótica han sido asesinados junto a decenas de dirigentes cívicos y sindicales, profesores universitarios, intelectuales, educadores, defensores de los derechos humanos, aunado a la infame práctica del boleteo y la publicación de listas. Todo ello ha ocurrido durante el último año sin que hasta el momento el gobierno y sus organismos de seguridad haya esclarecido y castigado a los responsables de uno solo de los asesinatos, pese a los anuncios de rigurosa investigación realizados desde los estrados presidenciales.

Un régimen democrático tiene la obligación primordial de garantizar el derecho de los sectores de oposición, sean estos o no partidarios del régimen político, para que puedan ejercer su actividad y eventualmente llegar a ser gobierno. Este es el verdadero signo de su fortaleza y capacidad de liderazgo político y social, y no como piensan algunos sectores, que la democracia es fuerte en la medida en que se liquide a los opositores políticos y se establezca un camposanto donde desaparezca cualquier asomo de inconformidad o simplemente sentido de la diferencia.



Editorial

La pasividad e inoperancia del gobierno para detener el plan de liquidación de la dirigencia y militancia de la U.P y de sectores democráticos, muchos de ellos de filiación liberal, no solo prueba la fragilidad del Estado para asegurar el ejercicio de la acción política de las fuerzas de oposición dentro de la legalidad preestablecida, sino ante todo, le resta credibilidad a las estrategias de pacificación y reincorporación de la vida política de las fuerzas guerrilleras en que manifiesta estar empeñado el gobierno de Barco. Mientras no se detenga y liquide la acción terrorista y criminal de las fuerzas paramilitares de derecha y sus planes desestabilizadores, la estrategia de paz y reconciliación está condenada de antemano al fracaso y, lo que es peor, estimula la acción de las fuerzas de extrema izquierda empeñadas en reventar cualquier proceso del diálogo y soluciones políticas a la crisis.

Porque también, es necesario señalarlo, en el movimiento guerrillero existen fuerzas interesadas en bloquear y sabotear la política de diálogo y búsqueda de salidas políticas como lo evidencian las acciones terroristas más recientes, realizadas justamente al día siguiente del restablecimiento del diálogo entre el gobierno y las Farc.

Una verdadera algarabía con dinamita para silenciar el susurro del diálogo que el gobierno reinició en un viraje producido más por el apremio y la urgencia de la situación que por una clara y consistente política.

El gobierno no puede seguir echándole la culpa al gobierno anterior, ni a la complejidad del proceso que vivimos; su deber es gobernar y, ante todo, cumplir con la obligación esencial de todo gobierno: garantizar el derecho a la vida a todos los colombianos. Algo tan importante y elemental que resulta sorprendente tener que recordarlo y reclamarlo.

El país, por fortuna, cuenta con importantes reservas democráticas y con la disposición de hacer frente a las fuerzas de la reacción y la violencia derechista como lo evidenció la indignación nacional y la movilización de millares de personas en el sepelio de Pardo Leal. Amplios sectores de opinión, de los partidos liberal y conservador, de los gremios, de la Iglesia, han expresado su condena a la violencia y a la acción de las bandas paramilitares e insistido en la necesidad de encontrar salidas negociadas y de diálogo a la actual crisis.

Para retomar el camino cierto de la paz y la democratización del país son necesarios la disposición política y el mutuo reconocimiento gobierno-guerrilla para persistir en el diálogo. Diseñar nuevos mecanismos de participación de los sectores sociales y políticos comprometidos en la política de paz, la comisión de verificación y reconciliación anunciada puede ser un punto de partida. Desmontar las bandas paramilitares y esclarecer los crímenes políticos cometidos contra la U.P y demás sectores políticos. Asegurar plenas garantías a los sectores democráticos hoy víctimas de persecución política. Es igualmente necesario que las Fuerzas Armadas hagan parte sustancial del proceso de negociación, asuman la cuota de responsabilidad que les compete en la crisis actual y su solución, empezando por el esclarecimiento de las investigaciones en las que se señala la participación de algunos de sus integrantes en organizaciones paramilitares, como lo denunció en su momento el procurador Carlos Jiménez Gómez y lo ratifican las investigaciones en curso. Es algo que conviene al país y a las propias Fuerzas Armadas.

Reformas como la agraria y urbana son imprescindibles para contribuir al logro de la paz y la reconciliación. Sus alcances y aprobación son un termómetro de la real voluntad política del gobierno y su partido de sacar adelante la política de paz y reconciliación en que aseguran estar comprometidos.

El episcopado colombiano respondiendo al clamor de la Nación ha ofrecido su mediación en este proceso de negociación que lleve efectivamente al desmonte de la espiral violenta. El gobierno no se ha pronunciado aún. La reanudación del diálogo con las Farc, por iniciativa del gobierno, abre una luz de esperanza. ¿Podremos confiar en la voluntad política del gobierno para sacar el país de la actual encrucijada y despertar nuevamente la esperanza de la paz y la eliminación de violencia como forma de lucha política? Es la pregunta que entre angustiados y esperanzados nos hacemos millones de colombianos...



Ernesto Laclau
Sociólogo (U. Buenos Aires)
Post-grado en Sociología política,
U. de Oxford.
Documento presentado al
seminario: "Nuevos
Movimientos Sociales y Estado
en Latinoamérica".
Revista Latin America Studies*
No. 29. CEDLA. 1985.

Ernesto Laclau
**Los nuevos
movimientos sociales
y la pluralidad de lo social**



Estamos reunidos para intentar echar una mirada a los nuevos movimientos sociales en América Latina. Nuestra preocupación se emparenta con los numerosos debates contemporáneos con los cuales se intenta determinar las formas radicalmente nuevas y las dimensiones que los conflictos sociales han asumido en las décadas recientes.

Mi aporte a esta discusión no apunta a dar un análisis descriptivo de los movimientos como un todo, o de algunos en particular lo cual debe ser tarea de especialistas más competentes que yo en este campo. Más bien, propondré ciertas premisas teóricas que hacen posible pensar en la nove-

dad y en lo específico de las nuevas formas de lucha y resistencia.

¿Qué es lo nuevo?

La primera pregunta que aparece cuando nos ocupamos de los nuevos movimientos sociales es: ¿En qué aspectos son "nuevos"? En el

* Traducido del inglés, "New Social Movements and the Plurality of the Social", por Carlos A. García y Constantino Casasbuenas (Foro Nacional por Colombia) y Rosa Emilia Salamanca (Asociación de Trabajo Interdisciplinario).

intento de mostrar una respuesta, nos referiremos a la novedad, sobre todo, de la manera como las nuevas luchas causan una crisis en el paradigma tradicional de las ciencias sociales relativo al tipo de unidad característica de los agentes sociales y de las maneras que el conflicto entre ellos puede asumir. Tres características principales han tipificado las conceptualizaciones tradicionales de los conflictos sociales: 1) La determinación de la identidad de los agentes dada a través de categorías pertenecientes a la estructura social; 2) la clase de conflictos determinada según un paradigma diacrónico-evolutivo; 3) la pluralidad de espacios del conflicto social reducida, en cuanto los conflictos se politizaron hacia un espacio político unificado en el cual la presencia de los agentes fue concebida como una simple "representación de intereses".

La primera característica se refiere al área de emergencia de cada conflicto y a la unidad empírico-referencial del grupo: las luchas son llamadas "campesinas", "burguesas", "pequeño-burguesas", etc. Cada una de estas categorías designa tanto al agente social como referente y un asumido principio a priori de unidad entre las diferentes posiciones del agente. La segunda determina el significado de cada lucha en términos de un esquema teleológico evolutivo, a través del cual ese significado se convierte en "objetivo": él no depende de la conciencia de los agentes, pero sí de un desarrollo subyacente de la historia —la transición de la sociedad tradicional a la sociedad de masas—, en algunas conceptualizaciones; o la transición del feudalismo al capitalismo en otras, etc. El tercer aspecto es una inevitable consecuencia de los dos primeros: en la sociedad cerrada postulada por las dimensiones sincrónicas y diacrónicas del paradigma bajo escrutinio, la esfera política es un "nivel" preciso de lo social; si la identidad de los agentes sociales, entonces, es constituida a un nivel diferente —ej: el económico— su presencia en el nivel político solo puede tomar la forma de una representación de intereses.

Lo que es característico de los nuevos movimientos sociales es que, a través de ellos, la unidad de estos tres aspectos del paradigma se ha roto. De una parte, se ha vuelto casi imposible identificar el grupo, concebido como referente, con un sistema coherente y ordenado de "posiciones subjetivas". Tomemos el ejemplo del trabajador. ¿Hay alguna relación estable entre su posición en las relaciones de producción y su posición como consumidor, residente en un área específica, participante de un sistema político, etc.? Evidentemente, la relación entre estas posiciones diferentes está lejos de ser obvia y perma-

nente. Es más bien el resultado de una serie de construcciones políticas complejas que están basadas en la totalidad de las relaciones sociales y que no pueden ser derivadas unilateralmente de las relaciones de producción.

En el siglo XIX la prioridad en las relaciones de producción se debía a las largas horas pasadas por los trabajadores en las fábricas y a su limitado acceso a los bienes de consumo y a la participación social general como resultado de sus bajos salarios. La transformación de estas condiciones en el siglo XX, sin embargo, ha debilitado los lazos que unían las diferentes identidades del trabajador como productor, consumidor, agente político, etc. Esto ha tenido dos resultados: por un lado, las posiciones del agente social se han vuelto autónomas —es en esta autonomía donde se encuentra la raíz de la especificidad de los nuevos movimientos sociales— pero del otro lado, el tipo de articulación existente entre esas diferentes posiciones se torna continuamente más indeterminado. En ninguna relación, pueden llegar a ser derivados automáticamente de la unidad del grupo referente. Categorías como "clase obrera", "pequeños burgueses", etc., se vuelven menos y menos significativas como vías para entender la identidad total de los agentes sociales. El concepto de "lucha de clases", por ejemplo, no es ni correcto ni tampoco incorrecto: es simplemente totalmente insuficiente como camino para entender los conflictos sociales contemporáneos.

En segundo lugar, el colapso de la unidad sincrónica entre las diferentes posiciones del agente ha conducido a una crisis en la teoría diacrónica de etapas: así, en el mismo sentido que una posición subjetiva determinada —en el ejemplo dado anteriormente, la posición en las relaciones de producción— no nos da automáticamente ninguna determinación necesaria de otras posiciones; es imposible referirse a cada posición singular como una sucesión racional y necesaria de las etapas. Desde muy temprano el marxismo tuvo que tratar con el problema designado como "desarrollo desigual y combinado", con la coexistencia creciente de "elementos" con una práctica política que debería articularse al presente y que teóricamente deberían aparecer en fases sucesivas de desarrollo. De manera semejante, las llamadas teorías "de la modernización" fueron rápidamente forzadas a reconocer la inutilidad para el análisis político de asignar cada aspecto de la realidad social y económica a las etapas sucesivas de "sociedad tradicional" y "sociedad moderna", dada la variedad de combinaciones heterodoxas de las dos, derivadas del fenómeno de la dependencia económica y social.

Acaso esta pluralidad de lo social y esta proliferación de espacios políticos que se encuentran detrás de los movimientos sociales, son básicamente típicas de las sociedades industriales avanzadas, mientras la realidad social del Tercer Mundo, dado su menor nivel de diferenciación puede ser aún aprehendida en términos de categorías más clásicas del análisis sociológico y de clases?

Por último, si la identidad de los agentes sociales no se concibe más como constituida a un nivel único de la sociedad, su presencia en los demás niveles tampoco puede ser concebida como una "representación de intereses". El modelo de la "representación de intereses" pierde su validez. Pero, por la misma razón, lo político deja de ser un nivel de lo social y se convierte en una dimensión que está presente en mayor o menor medida en toda la práctica social. Lo político es una de las posibles formas de existencia de lo social. Los nuevos movimientos sociales se han caracterizado por una politización creciente de la vida social (recordemos el eslogan feminista: lo personal es político): pero también es precisamente esto lo que ha reventado la visión de lo político como un espacio cerrado y homogéneo.



Los nuevos movimientos sociales entrañan una complejidad político y social que pone en cuestión las interpretaciones reduccionistas de las relaciones sociales derivadas de las relaciones de producción.

En este punto, uno podría preguntarse, ¿acaso esta pluralidad de lo social y esta proliferación de espacios políticos que se encuentran detrás de los movimientos sociales, son básicamente típicas de las sociedades industriales avanzadas, mientras la realidad social del Tercer Mundo, dado su menor nivel de diferenciación puede ser aún aprehendida en términos de categorías más clásicas del análisis sociológico y de clases? La réplica es que, además del factor de que "este menor nivel de diferenciación" es un mito, las sociedades del Tercer Mundo nunca han podido entenderse en términos de un estricto análisis de clase. Tenemos que referirnos necesariamente al eurocentrismo, en el cual se basó la "universalización"

del análisis. Tales categorías surgieron de distinciones entre modos de producción, entre clases sociales, es decir, categorías que han sido concebidas como una forma de aprehender la experiencia europea como constantes de cualquier posible sociedad. Partiendo de este punto, el análisis sociológico sigue un curso bastante simple: todo depende de una estrategia de reconocimiento, en donde la forma en que se hacen las preguntas de una vez presupone la mitad de la respuesta. Una pregunta como "¿cuál es la estructura de clase en el sector agrario en el país x o z?" presupone lo que trata de demostrar, que la división entre los agentes sociales, debe tratarse como una división de clase. De igual manera, preguntas sobre una localización precisa del Estado capitalista dentro de una cierta formación social se tratan como si esta entidad —el Estado capitalista— derivara todas sus determinaciones esenciales de un nivel ontológicamente diferente de aquel en donde sus variaciones históricas fueron constituidas. (Un proceso similar de reducción esencialista es el que se encuentra detrás de preguntas como "¿Qué curso tomó la transición del feudalismo al capitalismo en tal país o área?": o "¿fue la revolución de tal año una revolución democrático-burguesa?").

Debemos tratar de esquivar este tipo de universalismo eurocentrista. Para hacer esto, debemos dar un paso atrás y mirar entidades como "clases", "niveles de lo social", etc., como resultados complejos de una articulación contingente de pequeñas entidades. Nosotros tenemos que determinar el estatus teórico de estas entidades y la especificidad de estos enlaces articuladores que existen entre ellos, un enlace al cual nos hemos referido sin darle un adecuado concepto teórico.

1. Posiciones subjetivas, articulaciones, hegemonía:¹

Uno de los avances fundamentales en las Ciencias Sociales durante los últimos años ha sido el rompimiento con la categoría del "sujeto" como unidad racional y transparente que conduciría a un significado homogéneo en todos los terrenos de su conducta al ser fuente de sus acciones. El sicoanálisis ha demostrado que, lejos de estar organizada alrededor de la transparencia de un ego, la personalidad está estructurada en distintos niveles que están fuera de la

1. Las sociedades teóricas en este documento son desarrolladas en "Hegemonía y estrategia socialista", Londres, Verso Books, por E. Laclau y Ch. Mouffe (1985).

conciencia y racionalidad de los agentes. El marxismo se vio forzado en un principio a reconocer la asimetría fundamental entre la conciencia actual de los agentes y aquella que les debería corresponder de acuerdo con sus intereses históricos —aunque su reacción a este descubrimiento, en vez de llevar a una crítica del racionalismo implícito en la noción de “intereses”, sirvió más bien para reafirmarlo mediante la distinción del “en sí / para sí”.

Esta remoción de la centralidad del sujeto en las ciencias sociales contemporáneas ha llevado a una inversión en la noción clásica de la subjetividad. En lugar de ver el sujeto como una fuente que puede proveer al mundo de significado, vemos cada posición del sujeto como ocupando un lugar geométrico diferencial dentro de una estructura. Esta estructura o ensamble de las posiciones diferenciales la llamamos discurso. No hay una relación necesaria o a priori entre los discursos que constituyen el trabajador, por ejemplo, como un militante o como un agente técnico en el lugar de trabajo, y aquellos que determinan su actitud hacia la política, violencia racial, sexo y otras esferas en las que el agente es activo. Es entonces imposible hablar del agente social como si estuviéramos tratando con una entidad unificada y homogénea. Debemos más bien acercarnos al agente como una pluralidad, dependiente de las diferentes posiciones de sujeto por las que él o ella está constituido dentro de varias formaciones discursivas. Esto nos provee de una llave teórica para entender la peculiaridad de los nuevos movimientos sociales: su característica central es, por razones que serán discutidas más tarde, que un ensamble de posiciones de sujeto (a nivel de: el lugar de residencia, aparatos institucionales y diferentes formas de subordinación cultural, racial y sexual) se han convertido en puntos de conflicto y de movilización política. La proliferación de estas nuevas formas de lucha son el resultado de la autonomía creciente de las esferas sociales en las sociedades contemporáneas, autonomización que sólo puede ser entendida teóricamente en todas sus implicaciones si empezamos desde la noción de sujeto como un agente descentrado y destotalizado.

Deberíamos entonces, en este momento indicar el status teórico que puede ser atribuido a estas unidades de análisis que hemos llamado “posiciones de sujeto”. Ellas nos dan ciertamente los instrumentos con los cuales poder pensar en la especificidad de una serie de situaciones que ha evadido el análisis sociológico clásico. Por ejemplo, nos habilitan para ver que una categoría como la de “clase trabajadora”, nacida de la experiencia europea, fue el resultado de la articulación entre posiciones de sujeto especí-



ficas al nivel de las relaciones de producción, y otras posiciones a un nivel separado que fueron aun así organizadas alrededor de un eje central constituido por el primero. La explicación para esto se encuentra en los factores históricos particulares conectados con la especificidad de esa situación. En otros contextos históricos la posición en el nivel de las relaciones de producción se articulará con las otras de forma diferente, siendo sin ella posible garantizar a priori la centralidad de cualquiera de ellos. Un problema sin embargo, sigue sin resolverse: ¿qué es lo que garantiza la separación entre las diferentes posiciones del sujeto? la respuesta es: nada —ninguno de ellos es inmune a la acción de los demás. Su diferenciación está ciertamente relacionada con la imposibilidad de establecer un enlace a priori, necesario entre ellos. Pero esto no quiere decir que no hay esfuerzos constantes para establecer entre ellos enlaces contingentes y variables históricamente.

Este tipo de enlace, que establece entre varias posiciones una relación no predeterminada, contingente, es lo que llamamos articulación. No hay un enlace necesario entre racismo y militancia de parte de los trabajadores blancos, pero en diferentes momentos habrá discursos que tratarán de proveer una articulación entre los dos desde puntos de vista políticamente opuestos. Los inmigrantes pueden ser vistos como extran-

La proliferación de estas nuevas formas de lucha son el resultado de la autonomía creciente de las esferas sociales en las sociedades contemporáneas, autonomización que sólo puede ser entendida teóricamente en todas sus implicaciones si empezamos desde la noción de sujeto como un agente descentrado y destotalizado.

jeros que vienen a robar los trabajos de los nacionales blancos, o alternatively el racismo se puede ver como una ideología que trata de estimular sentimientos xenofóbicos en los intereses de los capitalistas. Cada posición de sujeto es así constituida dentro de una estructura discursiva esencialmente inestable, ya que está sujeta a prácticas articuladoras que, desde diferentes puntos de vista, las subvierten y transforman. Si el nexo entre antirracismo y militancia de los trabajadores debiera llegar al punto de que necesariamente uno implique al otro, ambos deben convertirse en parte de la misma formación discursiva y entonces no constituirían ya más posiciones diferentes de sujeto, sino momentos diferenciales de una posición unificada del sujeto. En este caso, no habría lugar para ninguna práctica articuladora. Porque éste no es el caso, porque la realidad social nunca llega a tal punto de



Los movimientos sociales abren su potencial político para avanzar hacia una sociedad más libre y democrática a condición de articular sus identidades y especificidades que los identifican.

cercanía, las posiciones de sujeto siempre muestran un cierto grado de amplitud y ambigüedad. (En términos técnicos siempre retienen de alguna manera el carácter de "significados flotantes").

Este último punto es decisivo. No hay posición de sujeto cuyos nexos con los demás estén permanentemente asegurados; y consecuentemente, no hay una identidad social completamente adquirida que no esté sujeta, en mayor o menor grado, a la acción de las prácticas articuladoras.

El auge del fascismo en Europa Occidental, a finales de la primera guerra mundial, se puede ver cómo un vasto proceso de rearticulación que transformó profundamente las identidades sociales, que fascinó a los analistas políticos de diferentes corrientes ideológicas, ya que echaba por tierra la confianza en la permanencia atribuida, por la concepción dominante de progre-

so, a las articulaciones básicas del Estado liberal. De igual forma, el análisis de los nuevos movimientos sociales contemporáneos no nos debe dejar caer en la ilusión de que son necesariamente progresivos. Si ellos abren el potencial para avanzar hacia una sociedad más libre, más democrática e igualitaria, está claro que esto es solo un potencial, y que su realización depende en gran medida de las formas de articulación que se armen entre las diferentes demandas democráticas. La absorción parcial de estas demandas por proyectos populistas neo-conservadores (ej. Reagan, Thatcher) es un ejemplo que es muy obvio y nos debe servir como una advertencia.

El análisis que sigue nos muestra un movimiento doble de signos opuestos. De un lado, hay una tendencia hacia la autonomía en la parte de las posiciones de sujeto separadas; y de otro, hay la tendencia opuesta a unir las, a través de prácticas articuladoras, como momentos de una estructura discursiva unificada. La pregunta, inevitablemente emerge: ¿son estos dos momentos contradictorios? Sólo podemos contestar en sentido afirmativo: llevado a extremos, la lógica de la autonomía y la lógica de la articulación son contradictorias. Aun así, no hay contradicción en nuestra posición teórica ya que no hay inconsistencia en afirmar que lo social está construido por la limitación parcial de los efectos de lógicas contradictorias. Deberíamos forzar las implicaciones de esta acepción. Será una premisa esencial asumir que toda contradicción social o incompatibilidad se puede reducir a un momento en la operación de una lógica subyacente que podría restaurar completamente la positividad de lo social —como en el caso de la "astucia de la razón" ("cunning of reason") hegeliana. Es precisamente el rechazo a esta noción racionalista de lo social que nos lleva a ver la pluralidad e inestabilidad —que se muestra, entre otras cosas, en la posibilidad de la contradicción— como constitutiva y fundamental. En otras palabras, lo social se encuentra en última instancia sin piso. Las formas de racionalidad que muestra son sólo aquellas resultantes de nexos contingentes y precarios establecidos por prácticas articuladoras. "Sociedad" como una entidad racional e inteligible es consecuentemente imposible. La social no se puede constituir totalmente como positividad.

Ahora, entre los factores que se combinan para subvertir la positividad de lo social hay uno que tiene mayor importancia: la presencia del antagonismo. Cuando las prácticas articuladoras operan en terreno cruzado por proyectos articuladores antagónicos, las llamamos prácticas hegemónicas. El concepto de hegemonía supone el de antagonismo.

2. Antagonismos y multiplicación de espacios políticos

El antagonismo involucra la presencia de negatividad en lo social. Tomemos como ejemplo un discurso político que busca crear la división del espacio social en dos campos antagónicos: “los conservadores, liberales y socialdemócratas son los mismos respecto de los intereses de la clase obrera”. Este discurso subvierte la positividad de lo social en dos dimensiones estrechamente unidas. Primero, la positividad de lo social es negada hasta donde el sistema de diferencias en el cual está basada es subvertido, —conservadores, liberales y socialdemócratas como entidades positivas, difiriendo una de otra, son subvertidas por el discurso en cuestión—, en cuanto cada una de estas positivities es presentada como equivalente a las otras. En otras palabras, desde cierta perspectiva, todos representan lo mismo. Hay, sin embargo un segundo sentido en el cual la subversión de la positividad toma lugar. Si miramos más cerca, vemos que es la relación de oposición a los intereses de la clase obrera la que hace posible la equivalencia de todas aquellas instancias. Ahora esta relación de oposición ya no es la coexistencia diferencial, positiva entre dos entidades, sino el hecho de que una de ellas es el reverso puramente negativo de la obra. La división del espacio político en dos campos los previene de ser constituidos por determinación, diferencia y positividad, ya que la identidad de cada uno está establecida como una negación del otro y entonces, los momentos diferenciales internos de cada campo son presentados como una cadena de equivalencias que constituyen la oposición al otro campo. Esta es la razón por la cual el antagonismo previene lo social de transformarse en “sociedad” esto es, un sistema estable y conceptualmente aprehensible de diferencias.

Estamos entonces diciendo que lo social puede estar únicamente concebido y constituido como una totalidad, a través de la expulsión de cierto “significado sobrante” —el otro campo— que es construido y representado como negatividad. Para decirlo de un modo diferente, un cierto orden social sólo puede ser constituido con base en una frontera que lo separa de lo que es “radicalmente otro” y opuesto a él. Tomemos dos ejemplos diametralmente opuestos de estas lógicas sociales contrarias de equivalencia y diferencia, para llegar a un entendimiento de la naturaleza radical del cambio traído a la imaginación política por el surgimiento de los nuevos movimientos sociales.

El primer caso es aquel del milenarismo (millenarianism). Aquí la lógica de equivalencia no es cuestionada. Todos los aspectos de la cultura

urbana —diferencias en vestido, hábitos, y hasta color de piel— son presentados como la negación de la cultura de la comunidad campesina.

Un tipo de comunidad es radicalmente exterior a la otra, pero esta exterioridad implica, primero, que hay sólo un espacio en donde los antagonismos están constituidos y segundo, que este espacio, lejos de llamar a una construcción política compleja, es un nivel de referencia fijo y primario de la experiencia. En otras palabras, la dimensión que ha sido definida como hegemonía y articulación está ausente.



Las movilizaciones populares no están basadas en un modelo de sociedad total sino que descansan sobre una pluralidad de demandas concretas que llevan a una proliferación de espacios políticos.

El segundo ejemplo, diametralmente opuesto, es aquel de las prácticas e ideologías que han acompañado el establecimiento del Estado Benéfactor (Welfare State). Aquí el punto focal de la constitución de la imaginaria social y política es un horizonte que establece la posibilidad de una “integración ilimitada”, “cada demanda puede ser (potencialmente) satisfecha, y puede por lo tanto ser considerada como una diferencia legítima dentro del sistema”. Aquí la lógica de diferencia se extiende hacia un horizonte tendencialmente ilimitado. El proyecto es la construcción de una sociedad sin una división interna o

fronteras (Daniel Bell: "El Fin de la Ideología"; y el slogan conservador inglés de "Una Nación").

Es en los movimientos de desplazamiento de esta frontera política interna donde debemos buscar los rasgos distintivos de las luchas sociales contemporáneas.

El ensamble de la experiencia histórica y del discurso político en la Europa del siglo 19, estaba dominado por los desplazamientos y transformaciones de esta frontera interior, de esta línea que constituye la negatividad social. En el período 1789-1848 la línea divisoria fue dibujada por la oposición "pueblo/antiguo régimen". El "pueblo" era una entidad muy fuerte dentro de la imaginaria política —"un mito" tal y como es utilizado por Sorel— porque él organiza masa de fuerzas opuestas al orden dominante en un vasto sistema de equivalencias. Aun en un tiempo donde se volvió cada vez más difícil ver los dos campos como simplemente "dados", y cuando las fronteras internas requirieron, correspondientemente, un mayor esfuerzo de construcción política, uno puede todavía decir que, en general, la línea separadora de los dos campos continuó actuando como un marco estable de significados que hicieron posible identificar los agentes sociales y sus antagonismos. Fue cuando este marco de significación estable empezó a quebrarse, y cuando la productividad simbólica del "pueblo" como un agente de las luchas históricas empezó a fallar, que el marxismo intentó concebir la frontera interna de lo social en términos de un principio divisorio diferente: la división de clases. Ahora, es de vital importancia entender que para el marxismo esta división, que estaba constituida en la esfera económica, sólo podía reproducirse sin alteraciones en la esfera política en un futuro distante, cuando el desarrollo capitalista hubiese simplificado la estructura social y la lucha de clases hubiese llegado a su climax en un simple enfrentamiento entre capitalistas y proletarios. La falla del capitalismo de evolucionar de esta manera, y la creciente complejidad de la estructura de clases en las sociedades industriales avanzadas produjo la división de clases, como un principio constitutivo de una frontera social interna, menos y menos operativa en sus efectos y cada vez más dependiente de formas contingentes de construcción política. Para ponerlo de otra manera, "desde este punto en política fue imposible sin articulación y hegemonía".

La transición a esta nueva forma de política implica un cambio decisivo: la transformación del rol de la imaginaria política. Con esto nosotros queremos mostrar el ensamble de signifi-

caciones que, en un determinado complejo discursivo —ideológico funciona como un horizonte— esto es, como el momento de "totalización" equivalente de un número de luchas parciales y confrontaciones. Este horizonte está siempre presente, pero su rol en la constitución de las significaciones políticas puede variar considerablemente. Podemos indicar dos situaciones extremas. En la primera, hay una desproporción radical entre la actual situación de dominación y la posibilidad de combatir la fuerza dominante y, a este respecto, de balancear una guerra efectiva de posición en contra de ella. En tal caso, el conflicto es "exclusivamente" concebido y experimentado a nivel imaginario: la función del horizonte es la de no permitir la totalización de una masa de confrontaciones parciales, sino, por el contrario, constituir su significación primaria. Pero por el mero hecho de que este horizonte tiene esta función constitutiva primaria, lo social



sólo puede ser experimentado y concebido como una totalidad. En el segundo caso, por contraste, cada lucha parcial es eficaz en la medida de constituirse a sí misma como una guerra de posición y, como tal, se sale de sí misma, de su unicidad diferencial, el mundo de significaciones que permite la constitución de una identidad social o política. El momento de totalización, es entonces "puramente" un horizonte y su relación con los antagonismos concretos se torna inestable y toma una cierta exterioridad.

En tal perspectiva, podemos formular la distinción entre las luchas sociales del siglo XIX y XX como sigue: en el siglo XIX, las luchas sociales llevaron no tanto a una proliferación de espacios políticos y a una politización de cada antagonismo social, sino más bien a la construcción de caminos para dar a estos antagonismos entrada a un espacio político relativamente unificado. Para este momento, había siempre una distancia

entre las áreas de emergencia de antagonismos y el área de construcción de lo político. Como resultado de esto, la presencia de aquel en lo último debió tomar la forma de una relación de representación. Momentos de crisis en el sistema político fueron momentos en los cuales nuevos antagonismos sociales incidieron directamente en los espacios políticos tradicionales (1830, 1848, 1871); pero, en cualquier caso, estas crisis fueron siempre crisis de un modelo "total" de sociedad —lo que nosotros llamamos una imaginaria política unificada—. En décadas recientes, por contraste, la multiplicación de los puntos de ruptura que ha acompañado la siempre en aumento burocratización de la vida social y una "cosificación" de las sociedades industrialmente avanzadas, ha llevado a una proliferación de antagonismos; pero cada uno de ellos ha intentado crear su propio espacio y politizar un área específica de las relaciones sociales —las luchas feministas, ecologistas— luchas anti-institucionales y todas aquellas de los grupos marginales, no asumen generalmente la forma de antagonismos cuya politización deba llevar a la representación de cada uno de estos "intereses" en una esfera política diferente y pre-constituida, pero llevan más bien a una directa politización del espacio en el cual cada uno está constituido. Esto quiere decir que el momento de totalización, la dimensión del horizonte de la imaginaria política, ya no está más constituido como un "modelo total" de la sociedad, pero está restringido a ciertas demandas y a ciertas relaciones sociales específicas. El potencial radicalmente democrático de los nuevos movimientos sociales está precisamente en esto —en su demanda implícita de una visión radicalmente abierta e indeterminada de la sociedad, tanto como que cada resultado social "global" es solo el resultado contingente de la convergencia entre una pluralidad de espacios y no de una categoría fundadora, que puede determinar el significado y límites de cada uno de estos espacios.

3. Espacios políticos y movimientos sociales en América Latina

¿Cómo vamos a extender las reflexiones anteriores al proceso de formación de las sociedades latinoamericanas, a las formas específicas en que lo político ha sido construido en ellas? Ya hemos referido la formación de la imaginaria política, a una asimetría básica: a la distancia que previene la estabilización de cualquier sistema de diferencias como una totalidad completa, positiva, cerrada sobre sí misma, y

la orientación de este momento de cierre hacia la dimensión totalizadora de un horizonte, que instituya la división social y el antagonismo. Desde esta perspectiva podemos decir que el campo de la política en América Latina ha sido construido, en el siglo pasado, alrededor de dos matrices sucesivas, básicas, totalizadoras: liberalismo y populismo. Ambas parecen quedar cuestionadas por los movimientos sociales de los pasados veinte años, que apuntan en la dirección de una nueva experiencia de democracia. Concentraremos el análisis a estas dos matrices históricas, pues la crisis de ambas brinda en relieve la especificidad de la nueva situación.

La imaginaria política liberal concibió las sociedades latinoamericanas como sistemas de diferencias —en el sentido ya indicado— cuya expansión establecería progresivamente un puente sobre la brecha que las separaba de las sociedades europeas. La idea de esta brecha en proceso de cierre era la dimensión de horizonte que estaba en la base de la constitución de todos los significados políticos. Cada reforma política, cada innovación tecnológica, cada transformación económica, sería interpretada —a la luz de la ideología positivista de progreso— como un paso hacia un tipo de sociedad que existía completa y explícita solamente en la Europa liberal capitalista. Sin esta referencia a una realidad externa a las sociedades latinoamericanas, la experiencia social y política de estas últimas carecería de significado: por esto es por lo que esta dimensión de la imaginaria devino en la clave fundamental y momento totalizador de la experiencia política. La división social era concebida como una frontera que reproducía exactamente los términos de esta dimensión imaginaria. Sarmiento —y el resto del liberalismo latinoamericano— lo han dicho: la división fundamental era entre "civilización" y "barbarie". Dos sistemas de equivalencias opuestos simétricamente dividían en dos el espacio político.

Este horizonte político estaba organizado alrededor de las siguientes dimensiones:

i) La existencia de una frontera interna entre la racionalidad de un mundo político modelado en Europa y aquella franja constituida por el atraso nativo de la realidad social latinoamericana: ii) el momento de antagonismo estaba previsto por la existencia de aquella frontera divisoria —que estaba más allá de no poderse integrar como diferencia—, pero que tenía que ser dominada y destruida; iii) el avance progresivo de la "civilización" terminaría reemplazando aquel mundo más primitivo —así podría lograrse el ideal de sociedades homogéneas en las cuales la lógica de la diferencia conservaría un predominio, sin dividir. Este último punto es decisivo: el

—Las luchas feministas, ecologistas— luchas anti-institucionales y todas aquellas de los grupos marginales, no asumen generalmente la forma de antagonismos cuya politización deba llevar a la representación de cada uno de estos "intereses" en una esfera política diferente y pre-constituida, pero llevan más bien a una directa politización del espacio en el cual cada uno está constituido.

horizonte constitutivo de la imaginaria liberal encontró su punto de cierre, su dimensión totalizante, en una reducción futura de lo social a una lógica pura de diferencia y en la eyección de la lógica de equivalencia ("las dos naciones") desde la esfera política. Los movimientos opositores que emergieron en aquel tiempo podrían ser situados en cualquiera de los dos lados de la frontera política resultante de la hegemonía del discurso liberal. Tampoco rechazaron totalmente este último ni se presentaron como contra-totalidades (sentido de alternativa) —como en el caso del movimiento de los Canudos en Brasil— o fueron contruidos como antagonismos internos a la imaginaria liberal, que no cuestionaron la



¿La radicalización de una variedad de luchas basadas en una pluralidad de posiciones subjetivas llevará a una proliferación de espacios, reduciendo las distancias entre representantes y representados?

dicotomía "civilización-barbarie" tal fue el caso de los grupos socialistas y anarquistas emergentes, generalmente organizados alrededor de inmigrantes europeos en los centros urbanos. La imaginaria liberal era así un horizonte que apuntó a disminuir lo social, a constituirlo como "sociedad". Es importante recordar que la imaginaria populista arrancó desde una aspiración totalizante idéntica.

La dimensión de la imaginaria del liberalismo dejó de ser productiva al momento en que se perdió la esperanza en la posibilidad de su expansión ilimitada, en la capacidad para extender sus fronteras y absorber todos los antagonismos en un sistema homogéneo de diferencias. Cuan-

do esta dimensión expansiva hizo crisis, el papel de la frontera cambió. Lo que eran límites se convirtieron en limitaciones. El sistema liberal no fue visto más como una herramienta de progreso y de homogenización social, sino como un sistema simple de dominación. Esta es la base desde la cual el populismo emergió como una nueva matriz de la imaginaria política. Dos aspectos merecen destacarse. Primero, mientras que el punto de cierre de la imaginaria liberal era un horizonte suministrado por una lógica pura de diferencia, en el caso del populismo este horizonte estaba constituido por la afirmación de la división social y de la lógica de equivalencia. La dimensión totalizadora de lo social es instituida a través de oposiciones básicas tales como "pueblo/oligarquía", "nación/imperialismo", etc. Segundo, esta dimensión de la imaginaria define puntos nodales alrededor de los cuales el nuevo horizonte político se organiza: el líder, las fuerzas armadas, o el atractivo de la experiencia técnica y el desarrollo económico. El populismo, en otras palabras, permanece como un discurso de la totalidad de lo social, que establece una frontera entre las fuerzas sociales cuya relación de equivalencia constituye el campo popular y aquellos otros, opuestos simétricamente, representan el campo de la dominación.

Lo que es particularmente nuevo e impactante en los movimientos sociales que han emergido en América Latina en los últimos veinte años es que —tal vez por primera vez— este momento totalizador está ausente, o por lo menos cuestionado seriamente. Las movilizaciones populares ya no están más basadas en un modelo de sociedad total o en la cristalización en términos de equivalencia de un conflicto singular (único) que divide la totalidad de lo social en dos campos, sino que descansa sobre una pluralidad de demandas concretas que llevan a una proliferación de espacios políticos. Esta es la dimensión que, me parece, es la más importante que clarifiquemos en nuestra discusión: ¿en qué medida las nuevas movilizaciones rompen con una imaginaria totalizante, o, por el contrario, en qué medida permanecen aprisionadas en ella? Este problema envuelve un asunto de importancia fundamental para la democracia futura en América Latina: ¿Llevará la experiencia de la apertura de los sistemas políticos después de la crisis de las dictaduras a la reproducción de los espacios políticos tradicionales, basados en una dicotomía que reduce toda la práctica política a una relación de representación? ¿O la radicalización de una variedad de luchas basadas en una pluralidad de posiciones subjetivas llevará a una proliferación de espacios, reduciendo la distancia entre representantes y representados?

Alfredo Vázquez Carrizosa
Excanciller, Presidente del
Comité Permanente de defensa
de los Derechos Humanos
en Colombia

“Colombia: Violencia y Democracia”

Análisis y evaluación de unas estrategias para la paz

Alfredo Vázquez Carrizosa



1. El Informe de la Comisión de Estudios sobre la Violencia de 1987

Desde 1962, cuando el país sufrió un choque emocional con la aparición del libro ya clásico en nuestra literatura social *“La Violencia en Colombia. Estudio de un proceso social”*, elaborado por Germán Guzmán, Orlando Fals Borda y Eduardo Umaña Luna, como una de las “Monografías Sociológicas” de la Facultad de Sociología de la Universidad Nacional, el país no había tenido a su disposición otro enfoque global de los fenómenos críticos que padece la nación.

Veinticinco años más tarde, entra en circulación el Informe *“Colombia: Violencia y Democracia”*, presentado al Ministerio de Gobierno por un grupo de investigadores, bajo la coordinación de Gonzalo Sánchez G. Dicho grupo estuvo integrado, además, por Jaime Arocha R.; Alvaro Camacho G.; Darío Fajardo M.; Alvaro Guzmán B.; Gral. (r) Luis Alberto Andrade A.; Carlos Eduardo Jaramillo; Carlos Miguel Ortiz S.; Santiago Peláez V. y Eduardo Pizarro L.¹

Este nuevo informe, al contrario del anterior de 1962, se produce en una época de superabundancia de opiniones críticas y libros sobre la violencia que dejó de ser un tema tabú². En aquél entonces —la era romántica del Frente Nacional y de la su-

perstición del “país pacificado” con la unión del patriciado político, Alberto Lleras, Guillermo León Valencia, Laureano Gómez, Carlos Lleras Restrepo, José Antonio Montalvo— las descripciones del “corte de franela” y, sobre todo, la tesis de tener la violencia causas sociales destruía la creencia de que, tan solo, existía entre nosotros una simple criminalidad partidaria y política, complementada con el “bandolerismo campesino”.

En 1987, los colombianos admiten que el fenómeno de la violencia es complejo y reviste variadas y múltiples facetas. Nadie duda, de que ha sido superada la época de la violencia simplemente liberal-conserva-

1. *Comisión de Estudios sobre la Violencia*. Informe editado por la Universidad Nacional de Colombia, 1987.

2. Entre la numerosa bibliografía de la violencia en Colombia de los últimos años, véase: Gonzalo Sánchez, Donny Meertens, *Bandoleros, Gamonales y Campesinos. El caso de la violencia en Colombia*. Bogotá, 1984; Jaime Arenas *La Guerrilla por dentro*, Bogotá, 1972; Arturo Alape, *La Paz, la Violencia: testigos de excepción*, Bogotá, 1985; General (r) José Joaquín Matallana, *Alternativa del 84: Paz o Guerra*; Patricia Lara, *Siembra Vientos y Recogerás Tempestades*, Bogotá, 1982; Jaime Castro, *Proceso a la Violencia en Colombia*, Bogotá, 1986; Carlos Jiménez Gómez, *Una Procuraduría de Opinión*, Bogotá, 1986; Francisco Leal Buitrago, *Condiciones Políticas de la Coyuntura*, Bogotá, 1986.

dora o de "policías chulavitas" que sostenían el gobierno conservador contra los "bandoleros liberales" que querían desestabilizarlo. El Informe de 1987 se elaboró en una Colombia más traumatizada y al borde de una era revolucionaria que hace un cuarto de siglo.

2. Esquema general del Informe de 1987

La Comisión de Estudios sobre la Violencia nos dice en una nota preliminar, que no se trata de un informe definitivo o mejor aún, exhaustivo de la problemática del país colombiano, pues, "es apenas obvio que en cuatro escasos meses de discusión interna (entre sus miembros) por más intensa que ella fuera, la Comisión no podía llegar a conclusiones definitivas"³.

El Informe se presenta así:

- A. Enfoque general:
"Hacia una visión de la violencia actual de Colombia", (páginas, 9-14). Por Gonzalo Sánchez G. Coordinador de la Comisión.
- B. Tipificación de la violencia:
Violencia Política (página 31).
Violencia urbana en el decenio del ochenta (página 56).
Violencia organizada (página 82).
Violencia contra minorías étnicas (página 105).
Violencia y medios de comunicación (página 134).
Violencia en la familia (página 150).
- C. Criterios oficiales para la solución de la violencia.
Política oficial (página 65).
Desequilibrios regionales y conflictos sociales (página 190).
Criminalidad, impunidad y justicia (página 211).
Política internacional y pacificación nacional (página 235).
- D. Balance general:
"Reflexiones finales: la violencia y los Derechos Humanos" (página 255).

Cada uno de los capítulos en las partes B y C está acompañado de "recomendaciones", enunciadas en forma breve, algunas demasiado, que no alcanzan a ser una exposición amplia de las "salidas" posibles, en la crisis actual de la violencia en Colombia.

3. Un vacío fundamental: la falta de examen concreto del Poder Militar y el Poder Económico como grupos de presión en un Estado Capitalista

La lectura del Informe de 1987, atribuido a los llamados "violentólogos", deja una impresión de vacío, por lo que hace al papel desempeñado por las Fuerzas Armadas y los grupos económicos en la defensa del "Statu quo social", en un país capitalista como Colombia, caracterizado por la doble concentración del beneficio de la economía y de la propiedad de la tierra.



Si queremos llegar a las verdaderas raíces de la violencia social, es preciso detenerse en el aspecto estructural, antes de pasar a la descripción de hechos consecuenciales o derivados de las desigualdades de fortuna y la repartición del ingreso en un modelo económico no distributivo. Al propio tiempo, la aparición de la Doctrina de la Seguridad Nacional, entre la élite de los cuerpos armados en los años 60 y 70, con el objetivo del "enemigo interior" y la acción represiva de los movimientos sociales de avanzada, se combinó con el tenaz empeño de los grupos económicos de pre-

En 1987, los colombianos admiten que el fenómeno de la violencia es complejo y reviste variadas y múltiples facetas. Nadie duda, de que ha sido superada la época de la violencia simplemente liberal-conservadora o de "policías chulavitas" que sostenían el gobierno conservador contra los "bandoleros liberales" que querían desestabilizarlo.

3. Comisión de Estudios sobre la Violencia, Op. cit. Pág. 17.

sión, para anular el intento de Reforma Agraria de la Administración Lleras Restrepo.

El auge industrial y financiero coincide con el mantenimiento del "*Statu quo social*" creando una dicotomía de riqueza y pobreza, conformismo e inconformismo, orden legal represivo e insurgencia, que no encontramos en el Informe. Desarrollo desigual entre clases altas, medias y bajas, constituye una situación imposible de eliminar en un cuadro completo de causas y efectos, a fin de trazar el diagnóstico de la insurgencia colombiana y los posibles remedios para erradicarla. Resultaba demasiado general, afirmar, como lo hace el Informe, que "dado que las formas de violencia no deben reducirse a las generadas por la guerrilla, el presente documento entenderá como violencia todas aquellas actuaciones de individuos o grupos que ocasionen la muerte de otros o lesionen su integridad física o moral" (página 17). Quedan en el trasfondo los seres reales que son causantes de una violencia social, por motivos también económicos y sociales. ¿Qué motivó ese vacío?

En la nota preliminar del Informe se advierte, que el Ministro de Gobierno, Fernando Cepeda, le señaló a la Comisión de Estudios sobre la Violencia, el interés oficial en la investigación de este fenómeno y acerca "del tipo de medidas que podrían contribuir a frenar su inquietante avance" (página 9). Del propio modo, recuerda que "el ministro brindó todo su apoyo a la Comisión y le garantizó la más absoluta independencia intelectual en el ejercicio de sus funciones", (*Ibidem*). No es clara, por lo tanto, la razón del vacío que anotamos. El mismo Informe alude a los "Escuadrones de la Muerte" (página 92), y a la existencia del MAS, así como de manera tangencial, a "la posible vinculación de elementos de las Fuerzas Armadas y de Policía a esas bandas" (página 93), con la advertencia de que "no es asunto que puede tratarse a la ligera, ni resulta de fácil demostración", (*Ibidem*).

4. El agotamiento del modelo colombiano: Violencia, Cese de Fuego, Rehabilitación, Retorno a la antigua legalidad

Si en la explicación del problema estructural al que hemos aludido, el Informe plantea una tesis acertada: "El país de hoy

ya no cabe en el esquema violencia, amnistía, rehabilitación" y nosotros añadimos, "retorno a la antigua legalidad" (página 43). Con mucha propiedad afirma que se trata de "un modelo viejo para un problema nuevo" (página 33).

El análisis del capítulo sobre la "Violencia política" es, en nuestro sentir, uno de los más enjundiosos e importantes del Informe. Los caracteres de la violencia política en Colombia, acusan una diferencia en la forma como se desenvolvió el ciclo de los enfrentamientos armados del Siglo XIX y de principios del XX, con una acentuada participación de los elementos civiles de ambos partidos tradicionales, en la lucha por el poder; así como el de la lucha armada partidista de 1950 a 1960, frente a los nuevos desarrollos de los grupos armados en lucha contra *el sistema*, considerado en conjunto.

En dos párrafos centrales se halla expuesta la tesis anterior:

"Los rebeldes de los años 50 operaban mayoritariamente dentro de una perspectiva de incorporación al poder. Su razón de ser estaba en su capacidad de representar a los excluidos del poder. Pero carecían de horizonte propio. Su horizonte era el que les imponían sus jefes, que no era otro que el de la posibilidad para estos de entrar a compartir el poder. Las fuerzas insurgentes de hoy, por el contrario operan dentro de una estrategia de destrucción-sustitución del poder, es decir, con una perspectiva que se proclama a sí misma revolucionaria.

Esta elemental diferencia es importante, porque de ella se deriva que lo que se evalúa respecto del ciclo violencia, amnistía, rehabilitación en los años 50 es la capacidad del sistema político para ampliarse, en tanto que lo que se mide hoy, lo que se pone a prueba es la capacidad del sistema político para transformarse, o la de los insurgentes para convertirse en alternativa de poder" (página 35).

El meollo del problema de la paz está ahí. Porque la solución para conjurar la violencia de principios del siglo, era el retorno a la legalidad de la insurgencia armada, por medio de los tratados de paz entre los beligerantes, el último de los cuales fue el suscrito en Panamá el 21 de noviembre de 1902, para clausurar la Guerra de los

Resultaba demasiado general, afirmar, como lo hace el Informe, que "dado que las formas de violencia no deben reducirse a las generadas por la guerrilla, el presente documento entenderá como violencia todas aquellas actuaciones de individuos o grupos que ocasionen la muerte de otros o lesionen su integridad física o moral" (página 17). Quedan en el trasfondo los seres reales que son causantes de una violencia social, por motivos también económicos y sociales. ¿Qué motivo ese vacío?

Mil Días, que se conoce como Tratado del Winconsin⁴. Los puntos esenciales de esos acuerdos eran el respeto de las libertades públicas y la garantía para el funcionamiento de partidos, que a su vez, consideraban válido *el sistema*. Con el Frente Nacional se puso en boga, la "pactomanía" política entre los dirigentes de ambos partidos tradicionales, asumiendo colectiva o sucesivamente el manejo del poder.

La rehabilitación implantada en la Administración Lleras Camargo (1958-1962), con una oficina adscrita a la presidencia de la República, desplazaba la ayuda del Esta-

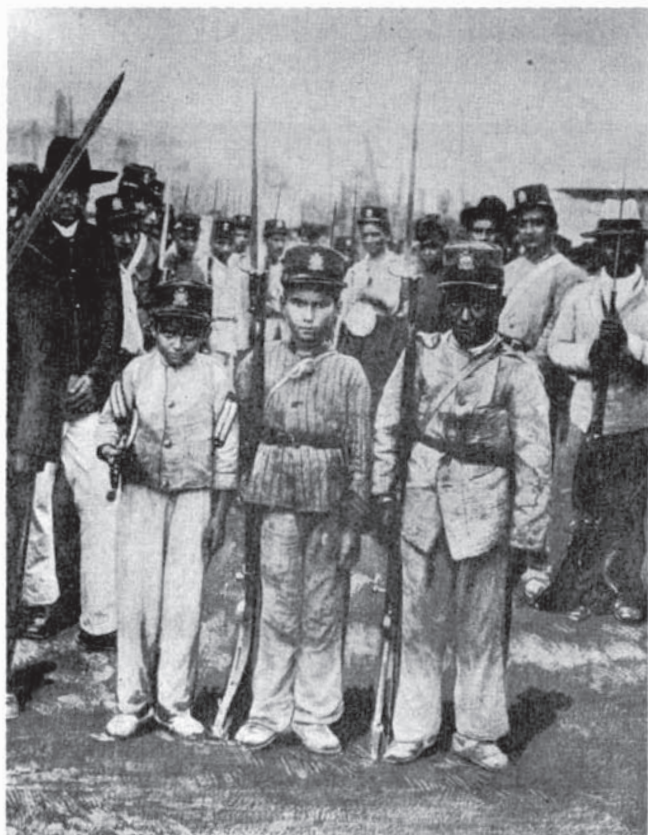
del problema estructural: la incapacidad del Estado para transformarse en una democracia realmente social, que pudiera darle cabida a nuevas clases desposeídas y a un modelo distributivo del desarrollo económico y social.

El ensayo reformista de la Administración Betancur (1982-1986), se cifró en un despertar de inquietudes y un "promeserismo" oficial, que no estuvo acompañado de planes y proyectos de verdadera transformación del Estado y de la democracia restringida⁵.

5. Una solución a medias: el Pacto Social o Democrático que define los compromisos recíprocos del Estado y la guerrilla, ¿será posible?

En el mismo capítulo sobre la "Violencia Política", hallamos una doble afirmación: por una parte, "es utópico exigir a la guerrilla su reinserción pura y simple en la actual institucionalidad" y de otra, "la necesidad de un pacto democrático que defina las reformas mínimas aceptables para uno y otro polo de la confrontación, a fin de lograr la definitiva reincorporación de la guerrilla o al menos de una parte significativa de ellas en la lucha democrática pluralista" (página 38).

La idea de un Pacto Social o Democrático se puso en práctica durante la Administración Betancur, en 1984. Los llamados "Acuerdos de Paz", fueron la pieza maestra de la política de "apertura democrática" destinada a permitir la inserción de los grupos armados en el orden de las leyes y el régimen de los partidos que buscan el ascenso al poder por la vía electoral. El propósito se cumplió de manera apresurada, cuando había transcurrido ya la mitad del período de cuatro años de aquella administración. Fueron concebidos como un compromiso entre el Estado, representado por



Una característica de la violencia política de finales del siglo XIX y comienzos del XX fue la acentuada participación de los elementos civiles de los dos partidos tradicionales.

do a los antiguos guerrilleros, siempre dentro de la idea de reincorporarlos *al sistema* de la antigua legalidad. En el Informe de 1987, encontramos el aserto de que "es utópico exigir a la guerrilla su reinserción pura y simple a la actual institucionalidad, dado que lleva años buscando la transformación de ésta" (página 38).

Lo anterior explica con creces la resurrección de la violencia en los años 60, a pesar de la rehabilitación dentro del gobierno Lleras Camargo y la vacua implantación de medidas parciales de fomento para determinadas regiones sin ir al fondo

4. Tratado del Wisconsin firmado en Panamá entre los representantes del Gobierno del Presidente José Manuel Marroquín, Generales Alfredo Vázquez Cobo y Víctor Manuel Salazar de una parte los delegados del General Benjamín Herrera, Director de la Guerra, General Lucas Caballero y Coronel Eusebio A. Morales. El Ejército liberal se disuelve y entrega las armas a cambio del restablecimiento de las libertades constitucionales.

5. Alfredo Vázquez Carrizosa, *Betancur y la Crisis Nacional*, Bogotá, 1986.

la Comisión de Paz, entonces presidida por el doctor John Agudelo Ríos y los comandos insurgentes.

Los términos en los cuales plantea el Informe de 1987 la hipótesis de un Pacto de esa naturaleza parecen excluirse mutuamente. Al ser "utópico exigir a la guerrilla su re inserción pura y simple en la actual institucionalidad", es imposible pensar en un acuerdo definitorio de la "incorporación de la guerrilla o al menos de una parte significativa de ellas en la lucha democrática pluralista". No avanza el Informe en cuestión, en el análisis de un aspecto capital, que supone el abandono por los grupos armados de una posición guerrista, basada en la suposición de que "algún día" podrá sucederse el derrumbe del Estado policial y represivo y exige también, que exista un concepto unitario sobre la paz en el seno de ese mismo Estado, que ofrece divisiones notorias entre los ministros partidarios de la "mano tendida" y los que se atienen al "pulso firme"⁶.

La experiencia de los acuerdos de 1984 demostró, además, que el procedimiento seguido no era satisfactorio. Los términos ambiguos de las cláusulas pactadas, en el caso de las FARC-EP el 28 de marzo de ese año, como en el del Movimiento 19 de Abril, M-19, el Partido Comunista Marxista Leninista, M-L y su organización guerrillera, Ejército Popular de Liberación, EPL, del 23 y 24 de agosto de ese año, dieron lugar a una confusión sobre su naturaleza y verdaderos alcances, toda vez, que en el primero la Comisión de Paz, "da fe que el gobierno tiene amplia voluntad de promover la modernización de las instituciones políticas, dirigida a enriquecer la vida democrática de la Nación, e insistir ante las Cámaras en la pronta tramitación de los proyectos de reforma política..." incluyendo la "eficacia de la Administración de Justicia" y la Reforma Agraria, lo que de ninguna manera pudo cumplirse. En tanto que en el segundo de esos acuerdos se promete la organización de un "Gran Diálogo Nacional", denominación indeterminada de algo sobre lo cual se carecía de todo antecedente en el país.

¿Cuál sería el contenido específico del Pacto Democrático? es un interrogante que queda sin respuesta en el Informe. De este se infiere que la rehabilitación como programa de apertura de caminos, dotación de acueductos, construcción de escuelas, instalación de telefonía rural, inclusive la edificación de vivienda, no sería suficien-

te para el logro de un Pacto Democrático de la especie anotada, es decir, para la "incorporación de la guerrilla en la lucha democrática pluralista". Dice, en efecto, el Informe:

"La rehabilitación concebida como acción complementaria, ha resultado ser insuficiente o demasiado lenta con respecto a las exigencias del momento político. En cierto modo ha comenzado a mostrarse operante cuando la pérdida de credibilidad en el proceso político que pretendía reforzar se ha hecho patente. Su ambigüedad latente radica en el hecho de constituir, al mismo tiempo que un plan de reconciliación del Estado con la comunidad, un instrumento de penetración de la ac-



ción represiva del Estado contra los insurgentes" (página 41).

Más adelante, encontramos en el Informe esta advertencia:

"Por ello, si Colombia quiere evitar los costos nacionales de una confrontación que tiende a convertirse en crónica, e incluso a agravarse día tras día, tenemos que retomar la experiencia de Venezue-

Instituir una Comisión de Conciliación con el propósito de ir formando conciencia de la necesidad de llegar a un gran acuerdo nacional, sería un paso de gran utilidad en el propósito de alcanzar la paz y la democratización de la vida política nacional.

6. En los últimos meses de 1987, el Ministro de Gobierno César Gaviria y el de Comunicaciones, Fernando Cepeda han figurado en la primera corriente mientras el Ministro de Defensa, General Rafael Samudio y el de Justicia, José Manuel Arias Carrizosa, en la segunda.

la, en donde la ampliación del espacio democrático fue prerequisite para que las fuerzas insurgentes encontraran acomodo dentro del marco de la democracia constitucional" (página 51).

Instituir una *Comisión de Conciliación* con el propósito de ir formando conciencia de la necesidad de llegar a un gran acuerdo nacional, sería un paso intermedio de real utilidad. El Informe lo sugiere en sus recomendaciones (página 53) y a ella deberían tener acceso y representación todos los partidos, incluyendo la Unión Patriótica, los grupos económicos y los sindicatos obreros y campesinos, con la finalidad de auscultar todas las posibilidades de entendimiento, en el sentido de que:

a) El problema de la paz es ante todo político y debe manejarse con criterio político;

b) La guerra perpetua de enfrentamientos Ejército-Guerrilla, ha llegado *al punto cero* en que ninguna de las dos partes aniquila la otra.

Son, por demás, acertadas las observaciones del Informe sobre este particular:

"Las posibilidades de hallar un campo de concertación común entre las fuerzas en pugna en el país, dependen en gran medida de la flexibilidad que esas demuestren. Las clases dirigentes deben comprender que sistemas políticos no integradores, excluyentes, provocan una oposición conspirativa y, por lo tanto, erosionan los fundamentos mismos de la legitimidad y del consenso del sistema. Pero, a su vez, una izquierda insurreccionalista, comprometida de antemano con un proyecto militar como vía única hacia su participación en el poder, se automargina de la lucha política y corre el riesgo del foquismo y del aislamiento. La saturación de violencia de toda índole ha desbordado en la opinión pública la capacidad de aceptación de su empleo, cualesquiera que sean sus motivaciones. Hoy sólo son posibles soluciones políticas y a la guerrilla, como al conjunto de los actores, les corresponde realizar nuevos gestos que permitan desempantanar la situación actual. De lo contrario, la única de las modalidades de violencia que la Comisión ha considerado negociable, puede terminar no siéndolo, arrastrando al país entero por el despeñadero de la anarquía total" (páginas 51 y 52).

Las fuerzas insurgentes han perdido en mucha parte la batalla de la opinión pública atormentada por tanta violencia y pérdida de vidas humanas, que no solamente provienen de ella sino de los grupos paramilitares.

6. El carácter polivalente de la violencia ha desbordado los parámetros jurídicos del Estado de Derecho en Colombia

Una de las conclusiones más patéticas que se derivan del Informe de 1987 es la del carácter polivalente de la violencia. Hasta la década de los 80 era social y política y la discusión estaba concentrada en la inutilidad de los métodos represivos del Estado, en la Administración Turbay (1978-1982), la inconstitucionalidad del Estatuto de Seguridad (Decreto extraordinario 1923 de 1978), la repugnancia popular ante la tortura sistematizada que se aplicaba en los establecimientos militares.

La acción desplegada por la Comisión Permanente de Derechos Humanos contribuyó a la concientización popular acerca de la necesidad de defender la integridad y los fueros de la persona humana, como valores esenciales de la democracia. El Informe de 1980 de Amnistía Internacional sobre Colombia había denunciado en el campo internacional las formas de tortura aplicadas entre nosotros que iban desde el plantón, el "submarino" o inmersión de la cabeza de la víctima en el agua, los golpes en partes sensibles del cuerpo y la picana eléctrica⁷. Los Foros por los Derechos Humanos reunieron a dirigentes políticos, sacerdotes, profesionales, sindicalistas, campesinos y estudiantes.

Esa etapa quedó superada. Desde los años 80, encontramos la acción criminal persistente de la mafia de las drogas, abriéndose campo en los medios políticos, llegando hasta los escaños del Congreso y utilizando el homicidio selectivo para impresionar y atemorizar a magistrados, jueces, investigadores, policías y periodistas. El Tratado de Extradición con los Estados Unidos de 1980 marcó una escalada en

7. Informe de una Misión de Amnistía Internacional a la República de Colombia. 15-31 de enero de 1980. Londres, Inglaterra, 1980.

Instituir una Comisión de Conciliación con el propósito de ir formando conciencia de la necesidad de llegar a un gran acuerdo nacional, sería un paso intermedio de real utilidad. El Informe lo sugiere en sus recomendaciones (página 53) y a ella deberían tener acceso y representación todos los partidos, incluyendo la Unión Patriótica, los grupos económicos y los sindicatos obreros y campesinos, con la finalidad de auscultar todas las posibilidades de entendimiento.

la lucha colombiana contra el narcotráfico en asocio de los Estados Unidos, lo que fue en un principio rechazado por el Presidente Belisario Betancur y luego aceptado, después del magnicidio en el cual pereció el Ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, en 1984. La visión de los extraditados colombianos llevados con cadenas en la ciudad de Miami y las circunstancias de la "justicia negociada" de USA, en la cual los norteamericanos participantes en el delito se convierten en acusadores de su socio, obteniendo considerables rebajas de pena, dejaba a los colombianos como únicos responsables de la corrupción de la sociedad norteamericana.

El narcotráfico se convierte, en esta década de los 80, en un problema nacional de graves proyecciones por la cantidad de dinero irrigado en el país con fines de corrupción de regiones y estamentos oficiales. La combinación de subdesarrollo, coca y guerrilla ha creado una extraña amalgama de factores de violencia en regiones donde las Juntas de Acción Comunal creadas antes de la llegada de los grupos armados coexisten con estos, o, opera la guerrilla como el "poder local", asumiendo un "liderazgo regional. Tal como lo han estudiado Jaime Jaramillo, Leonidas Mora y Fernando Cubides en "Colonización, Coca y Guerrilla", (Universidad Nacional de Colombia, 1986), así como Alfredo Molano, en "Selva Adentro. Una historia oral de la colonización del Guaviare" (Bogotá, 1987).

En varios capítulos del Informe de 1987 está señalada la existencia de los grupos paramilitares que "han sido y son la punta de lanza de los enemigos agazapados de los procesos de paz" (página 40) y se denuncia que "algunos grupos de dirigentes tienen que ver con la organización y financiación de bandas que promueven la violencia física y la muerte contra quienes ellos consideran una amenaza para sus privilegios" (página 257). La acción soterrada de tales grupos —unos y otros— fue planteada como una cuestión nacional de inmediata urgencia y, además perturbadora del proceso de pacificación desde 1982 al Presidente Belisario Betancur por el Comité Permanente por los Derechos Humanos y, aparte de la revelación hecha en 1983 por el Procurador General de la Nación, Carlos Jiménez Gómez, sobre la posible vinculación al MAS de personas conectadas con las Fuerzas Armadas, no se obtuvo ningún pronunciamiento oficial⁸.



Desde entonces los grupos paramilitares han escapado a toda investigación que se conozca y se han multiplicado con nombres distintos, como Tiznados, Grillos, Escuadrón Machete, Rambo, Falange, El Justiciero, Limpieza Total, Los Vengadores, Comandos Verdes y muchos otros. Colombia se convierte en el país de la violencia y la impunidad. La estadística de la criminalidad que recoge el Informe (páginas 72 y siguientes), manifiestan un aumento de la patología social, la delincuencia urbana y rural, con 19, 10 delitos por cada 1.000 habitantes y 137.089 delitos en total en 1983. El aumento neto de delitos en la zona urbana para el período 1984-1985 fue de 10.613 casos respecto del período anterior. Medellín y Cali, solamente, revelaron en 1986 ser las ciudades más traumatizadas del país con 2.485 y 968 homicidios, respectivamente. Los sicarios como "profesión" se advierten en Medellín y la prensa publica entrevistas con los agentes del crimen.

El asesinato de Jaime Pardo Leal marca el termómetro del climax de violencia política alcanzado en el país y coloca nuevos escollos a los propósitos de alcanzar la paz.

7. La experiencia venezolana como punto de comparación con el caso de la violencia colombiana. La autocritica en el proceso de la revolución

En Colombia ocurre el fenómeno de la radicalización de las Fuerzas Armadas en rededor de la Doctrina de la Seguridad

8. Carlos Jiménez Gómez, *Op. cit.* Pág. 118.

Nacional y la proyección hacia la estrategia del combate contra el "enemigo interior", de una parte y de otra, la división del movimiento guerrillero en grupos accesibles a los acuerdos de paz o resueltamente enemigos de estos. El "espacio político" prometido por la Administración Betancur a los grupos armados se hace precario y aun nulo, por la acción de los grupos paramilitares contra el nuevo partido de izquierda.

El caso venezolano de los años 60, mencionado en el Informe de 1987 (página 51), cuando "la ampliación del espacio democrático" fue la condición "para que las fuerzas insurgentes encontraron acomodo dentro del marco de la democracia constitucional" (Ibidem), merece ser analizado. Aunque en circunstancias sociales y políticas distintas de las colombianas, el retorno de algunos grupos insurgentes a la vida democrática obedeció a un proceso de autocritica adelantado por los mismos al cabo de pocos años, después de haber sido atraídos por el ejemplo de Cuba y la victoria de Fidel Castro en Sierra Maestra. Teodoro Petkoff testigo de aquella época escribió que nada habría conducido en Venezuela a la lucha armada en condiciones normales, si no ocurriera la Revolución cubana que en 1958 y 1959, producía el fenómeno del contagio revolucionario. El triunfo de Castro había sido ayudado por Venezuela con el envío de armas a Sierra Maestra y el único viaje que hizo Fidel Castro, antes de ir a Washington y a la Unión Soviética, fue el que lo condujo a Caracas el 19 de enero de 1959⁹. "Fue a dar las gracias, dice Petkoff en un mitin gigantesco que se hizo en el centro de Caracas, el más grande en la historia venezolana"¹⁰.

Sin embargo, el destino de Rómulo Betancur quien había sido elegido en 1958 a la presidencia y el de Fidel Castro inclinándose hacia la línea marxista-leninista, irán por caminos opuestos. El antiguo exiliado de 1948, Rómulo Betancur que formaba el triángulo de la revolución en el Caribe con José Figueres de Costa Rica y Muñoz Marín de Puerto Rico, una vez en ejercicio de su segunda presidencia (1958-1963), se encontraba al frente de una corriente de centro-derecha con la fracción del partido Acción Democrática de Gonzalo Barrios y la alianza con Rafael Caldera de COPEI, el partido de la Democracia Cristiana. El hombre de la izquierda era el Almirante Wolfgang Larrazábal, quien gozaba de una

aureola carismática y se había negado a pasar a la acción directa. Esta la recoge el MIR (Movimiento de la Izquierda Revolucionaria) y el Partido Comunista. Las vacilaciones de Rómulo Betancur y su abierta oposición desde el poder a Fidel Castro, aglutinaban una izquierda rebelde dispuesta a pasar a la lucha armada.

La ruptura con el gobierno de Betancur se produce a raíz de la Reunión de Cancelleros de San José de Costa Rica en 1960, cuando el Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela, Ignacio Luis Arcaya renuncia al disenter de la tendencia anti-



castrista que se había pasado en América Latina, alimentada por Washington. La Declaración de San José, rechazaba "la aceptación de una amenaza de intervención extracontinental por parte de un Estado Americano", referencia concreta a Fi-

La lucha guerrillera surgida en los años 60 bajo el influjo de la revolución cubana fracasó en la mayoría de los países de América Latina y dio origen a procesos de autocritica de naturaleza diversa.

9. Marcel Niedergang, *Les 20 Amériques Latines*, Tomo 2. Paris, 1962. Pág. 228; Biblioteca Liberal *Procesos de Reconciliación Nacional en América Latina*, Bogotá, 1985.

10. Biblioteca Liberal, *Op. cit.* Intervención de Teodoro Petkoff, Pág. 136.

del Castro¹¹. Betancur recibe el apoyo de Caldera mientras la izquierda inicia la acción directa con motines estudiantiles en Caracas. En el seno de las Fuerzas Armadas hubo deslizamientos hacia la izquierda de Canípano y Puerto Cabello, donde hubo una batalla con más de 500 bajas. A pesar de esa situación difícil, el régimen adeco se mantuvo sin que hubiera como en Colombia un largo período de insurgencia campesina, ni un alineamiento de la Fuerza Armada en torno de la Doctrina de contrainsurgencia y de la Seguridad Nacional, que a la sazón, no existía. Para Betancur su mejor aliado era el Departamento de Estado de Washington que veía complacido el franco distanciamiento del antiguo revolucionario venezolano y agitador precastrista en el Caribe al lado de Figueres con Fidel Castro, cada vez más aislado en América Latina.

Se creó el grupo armado FALN, Fuerzas Armadas de Liberación Nacional, que nunca tuvieron la organización y experiencia de combate de las FARC-EP y la inminente caída del gobierno esperada por la izquierda no se produjo. "Tres años después, añade Petkoff, comenzó en algunos de nosotros un proceso autocrítico. *Políticamente nos veíamos en un callejón sin salida que conducía a la muerte política del movimiento. Se planteó que el único terreno en que se libran las batallas por el cambio es el político, y este estaba perdido. El proceso llevó casi un año de debates y, en 1967, en abril, se declaró públicamente por parte del Partido Comunista que aceptaba la derrota y que debía suspenderse la lucha armada*"¹².

Había, pues, un retiro franco de la lucha armada; una disposición abierta del gobierno de Leoni para reconocer un movimiento llamado UPA, Unión para Avanzar, equivalente si se quiere de la Unión Patriótica de Colombia de 1985-1986 y, como lo dice Petkoff, "el Estado venezolano fue lo suficientemente fuerte para controlar sus propios aparatos militares y policiales"¹³. "No hubo reacciones de tipo paramilitar"¹⁴. Por último no hubo acuerdos especiales: el pueblo se fue incorporando a los partidos y "por una especie de acuerdo tácito, en Venezuela, no se habló de entregar armas. Las armas fueron desapareciendo y hoy nadie sabe dónde están".

8. Colombia en la etapa de la "Guerra Sucia" y los grupos paramilitares. Falta claridad en la política de la Administración Barco ¿Más militarización y mayor violencia?

El Informe de 1987 deja al lector perplejo ante la agobiadora realidad de la violencia multiplicada desde 1982 y, más particularmente, 1985. Las soluciones fáciles a corto plazo esbozadas en el mismo documento, sobre la Reforma Agraria, la remodelación del desarrollo y el reacondicionamiento de la justicia, tienen, desde luego, el prerrequisito de una cesación del fuego por parte de los grupos armados y una desactivación de los grupos paramilitares.



Pese a los continuos diálogos y audiencias el gobierno no ha podido detener la violencia política contra la Unión Patriótica y garantizar el ejercicio de su acción pública.

El círculo vicioso de que los agricultores y ganaderos se quejan del *boleteo* que les imponen los grupos armados y estos denuncian el *hostigamiento* de las Fuerzas

12. Biblioteca Liberal, *Op. cit.* Teodoro Petkoff. Pág. 138.

13. Biblioteca Liberal, *Op. cit.* Teodoro Petkoff. Pág. 139.

14. Biblioteca Liberal, *Op. cit.* Teodoro Petkoff. Pág. 139.

11. Séptima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. San José, Costa Rica 22 a 29 de agosto de 1960. Actas y Documentos. Washington, 1961. Pág. 407.

Armadas es la culminación de varias décadas de violencia, programas frustrados de cambio social, continuidad de los problemas rurales y urbanos que padecen el 40 por ciento de los colombianos y la ilusión guerrillera de ser *la alternativa* para los males de nuestra democracia. La violencia es así, alimentada por punta y punta, desde la ultra-derecha y la ultra-izquierda con idéntica ofuscación sobre la factibilidad de llegar a una era de paz aniquilando al adversario. Aquella pregonaba la existencia de la guerra y la necesidad de emplear “la mano dura” sin contemplaciones ante la masa campesina que efectúa los “Paros Cívicos” atizados por la urgencia de los problemas regionales. La segunda está todavía en la era del “foquismo” y del “guevarismo” de los años 60.

Colombia entró, de consiguiente, en la etapa de la “Guerra Sucia” y la “*argentiniización*” de su problema. Con la diferencia, respecto del país del Sur, que mantenemos la fachada constitucional, la apariencia de la fermentada legalidad del Estado de Derecho, como el rito convencional de una especie de idolatría política. Se habla seriamente de la designación de jueces de instrucción en número considerable de 90, para investigar los asesinatos de la “Guerra Sucia”, cuando este es un fenómeno colectivo que obedece a propósitos políticos, para fines políticos que se debe estudiar desde el ángulo de los centros donde se coordinan los movimientos de sicarios y grupos de la muerte, confundidos casi siempre con la denominación de paramilitares. En Argentina, había una mezcla de criminalidad común, macartismo criollo y actuaciones de elementos conectados con los llamados “servicios especiales” de los cuerpos armados, sin que necesariamente las órdenes provinieran de “arriba”.

Ernesto Sábato, en el Informe intitulado “Nunca Más”, de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas¹⁵, decía:

En la sociedad iba arraigándose la idea de la desprotección, el oscuro temor de que cualquiera, por inocente que fuese, pudiese caer en aquella infinita caza de brujas... Porque la lucha contra los “subversivos” se había convertido en una represión demencialmente generalizada; porque el epíteto de “subversivo” tenía un alcance tan vasto como imprevisible. En el delirio semántico, encabezado por cali-

ficaciones como “marxismo-leninismo”, “apátridas”, “materialistas y ateos”, “enemigos de los valores occidentales y cristianos”, todo era posible: desde gente que propiciaba una revolución social hasta adolescentes sensibles que iban a villas-miseria para ayudar a sus moradores. Todos caían en la redada: dirigentes sindicales que luchaban por una simple mejora de salarios, muchachos que habían sido miembros de un centro estudiantil, periodistas que no eran adictos a la dictadura, psicólogos y sociólogos por pertenecer a profesiones sospechosas, jóvenes pacifistas, monjas y sacerdotes que habían llevado las enseñanzas de Cristo a las barriadas miserables. Y amigos de cualquiera de ellos, y amigos de esos amigos”¹⁶.

En Colombia los sucesos argentinos de la década de los 70 se repiten en forma impresionante. Los desaparecidos, las muertes extrañas que han denunciado Americas Watch y Amnistía Internacional, la forma como son eliminados los militantes de la Unión Patriótica, el nuevo partido que buscó ubicarse en el “espacio político” prometido por la Administración Betancur para la desactivación de los grupos armados. Se cuentan hasta fines de agosto de este año 450 militantes asesinados, entre los cuales habían senadores, representantes a la Cámara, diputados a las Asambleas, concejales o simples activistas. Se ha buscado infundirle miedo a los sectores donde puede hacerse el reclutamiento del nuevo partido.

Las muertes ocurridas en Barrancabermeja, Bucaramanga, Planadas, Urabá y otros lugares siguen el mismo modelo del joven portando metrallera que huye hacia la impunidad. En materia de procesos judiciales reina la más absoluta incredulidad en Colombia. No hay juicios porque no hay testigos y no hay declarantes porque corren el riesgo de ser eliminados. En este cuadro abundan los casos de sangre que ya se publican ante la indiferencia de una opinión pública acostumbrada al ritmo isocrono de la tragedia. El escritor inglés Alan Riding, colaborador de “The New York

La violencia es así, alimentada por punta y punta, desde la ultra-derecha y la ultra-izquierda con idéntica ofuscación sobre la factibilidad de llegar a una era de paz aniquilando al adversario. Aquella pregonaba la existencia de la guerra y la necesidad de emplear “la mano dura” sin contemplaciones ante la masa campesina que efectúa los “Paros Cívicos” atizados por la urgencia de los problemas regionales. La segunda está todavía en la era del “foquismo” y del “guevarismo” de los años 60.

15. Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas. Nunca Más. Buenos Aires, 1984.

16. Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas. Op. cit. Pág. 9.

Esta crisis nacional podría conducir a Colombia a un régimen político cada vez más militarizado por la carencia de un plan de cambio social a menos de un compromiso entre los "duros" de ambos lados. El punto intermedio tendría que buscarse en nuevas fórmulas reales de compromisos que tengan en cuenta lo que efectivamente se puede cumplir.

Times" asevera que "el asesinato es un estilo de vida en Colombia" ("El Tiempo", 30. VIII. 87). Colombia es un país enfermo, donde el porvenir amenaza mayor militarización y más violencia.

Las metas de la Administración Barco son la rehabilitación a largo plazo y una "Economía Social" que se resume en un desarrollismo. Mientras tanto, el terrorismo no da tregua y el 19 de agosto de este año se difundió desde Medellín, un comunicado que anuncia el asesinato de personas de los medios intelectuales, el periodismo, la cátedra y los derechos humanos. Es la ofensiva a las libertades y el derecho a la crítica.

9. Conclusiones

El Informe de la Comisión de Estudios sobre la Violencia de 1987 es un buen expediente para pensar en la decadencia institucional, la descomposición y desintegración de Estado de Derecho en Colombia. Es más denso en la información que en las recomendaciones, algunas de las cuales merecían una exposición más detallada.

El método de acompañar cada capítulo con recomendaciones separadas, le resta unidad a lo que hubiera sido un cuadro general de proyectos, clasificados en función de la urgencia y factibilidad a mediano o largo plazo. De manera general, es un manual indispensable para estudiar la temática de la violencia contemporánea en Colombia, por estar allí depurada una vasta información sobre la materia.

Son tan graves los problemas de la violencia y tan acusados los enfrentamientos

entre los dos bloques de opinión, el que quiere la guerra y el que busca la paz para Colombia que no cabe esperar en el futuro inmediato, la firma del Pacto Democrático del cual se habla en este Informe. Los grupos armados sirven de motivación para la ultra-derecha pidiendo más militarización del país a riesgo de tener mayor violencia.

El proceso de auto-crítica que facilitó la transición de los grupos armados a la vida democrática en Venezuela, durante la década de los 60, está lejos de ocurrir entre nosotros para el variado conjunto de facciones guerrilleras. Inclusive las FARC-EP incurrieron en el asalto del Caquetá del 16 de julio de este año, que dio lugar a un virtual abandono del Acuerdo de Tregua y Cese de Fuego de 1984, ante la incredulidad del país por la vigencia de este pacto. Por eso el país se hunde cada vez más en la "argentinización" y la "Guerra Sucia".

Esta crisis nacional podría conducir a Colombia a un régimen político cada vez más militarizado por la carencia de un plan de cambio social a menos de un compromiso entre los "duros" de ambos lados. El punto intermedio tendría que buscarse en nuevas fórmulas reales de compromisos que tengan en cuenta lo que efectivamente se puede cumplir. En el sistema de los acuerdos de 1984, cada una de las partes —Comisión de Paz y grupos armados— trató de jugársela a la otra: la una prometiendo reformas a granel que no estaba en capacidad de cumplir y la otra disimulando sus planes de organización para el combate que tampoco quería eliminar. Eran pactos de ilusiones y recíprocos engaños. Como en la novela de George Orwell, *paz es guerra y libertad exterminio* ●

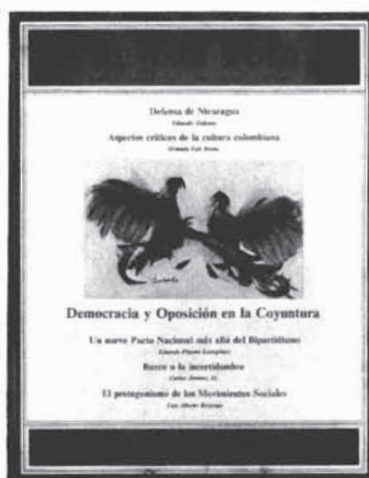
PROMOCION ESPECIAL DE SUSCRIPCIONES

SU APOYO ES IMPORTANTE PARA QUE LA REVISTA FORO
PUEDA SOBRELLEVAR SU AVENTURA EDITORIAL

Suscríbase

1 año (4 números)	2.400
2 años (8 números)	4.500
No. 1 al 4	2.000

Informes y Suscripciones
Carrera 4A No. 27-62 - Bogotá
Teléfonos 2340967 - 2822550



Jaime Eduardo Jaramillo J.
Sociólogo Investigador
Profesor Facultad de Sociología
U. Nacional

“Colombia: Violencia y Democracia” Una propuesta para persistir en el diálogo

Jaime Eduardo Jaramillo J.

La Universidad y el reencuentro con la sociedad

La Universidad Pública, es ya un lugar común afirmarlo, ha sufrido una profunda crisis en las últimas décadas, en lo concerniente a su imagen externa, su propia organización interna, sus funciones y sus objetivos sociales y culturales. Una manifestación de esta situación preocupante estriba en su ausencia, salvo núcleos aislados de ella, como *centro de reflexión y elaboración intelectual permanente y crítico*, en un momento en el que Colombia vive transformaciones materiales, políticas y culturales, más rápidas y decisivas, probablemente, que en cualquier otro momento de su devenir como Nación y como Estado.

Por ello mismo, el libro “Colombia, violencia y democracia”, publicado por la Universidad Nacional, resultado de la investigación de una Comisión de Estudios sobre la violencia auspiciada por el Ministerio de Gobierno y compuesta en su mayor parte por académicos de la Universidad pública, constituye un esfuerzo notable para restablecer los canales de *comunicación y diálogo con el país*, desde una comunidad universitaria disminuida ciertamente en los últimos años, en sus recursos presupuestales e intelectuales y con frecuencia demasiado volcada sobre sí misma, acaso por la desconfianza en un Estado y en una sociedad civil que, si bien, auspician de palabra el desarrollo de las Ciencias, en el fondo temen su eficacia crítica, su inde-



pendencia de vínculos religiosos, partidistas o tradicionales y su permanente capacidad de interpelación.

“Colombia: violencia y democracia”, es por ello un intento riguroso, sereno y analítico para reconstituir un diálogo necesario e inaplazable con la comunidad nacional, con sus insti-

tuciones políticas, militares, económicas, religiosas, educativas, laborales, etc., procurando servir de espejo en el cual aquélla y éstas pueden verse de la manera más integral y desapasionada posible, en relación con el fenómeno multiforme y, hasta el momento indecible, de la violencia. *Violencia del*

crimen organizado contra políticos y periodistas, violencia del crimen organizado contra personas privadas, violencia de las guerrillas dirigida contra el Estado, violencia de los grupos alzados en armas contra particulares, violencia de organismos del Estado en ejercicio de la guarda del orden público, violencia del Estado contra movimientos sociales de protesta, violencia del Estado contra las minorías étnicas, violencia de particulares no organizados, violencia de particulares organizados, violencia de particulares en su vida privada; violencia política, violencia rural y urbana, violencia del narcotráfico, delincuencia común, violencia en y desde los medios de comunicación, violencia en la familia, “modalidades de violencia —nos recuerda el Informe— que coexisten, se superponen o se retroalimentan, en una lógica implacable que deja cada vez menos espacios abiertos al optimismo”.

Múltiples violencias: múltiples causas

Frente a esta multiplicación impresionante de formas de violencia, lo que primero resalta a la vista en el mencionado texto investigativo, es su carácter *multidisciplinario*: generales retirados de la República, sociólogos, historiadores, antropólogos e ingenieros, apoyados, a su vez, en memorandos enviados por especialistas de muy diversas áreas del conocimiento, que contribuyeron a dar luz a los integrantes de la Comisión, sobre el múltiple problema de la violencia. Esta aprehensión del tema, desde muy variados ángulos y enfoques, permitirá superar cualquier explicación *reductiva* y *unilateral*, tan común en los análisis realizados hasta el momento en nuestro medio, sea ella de tipo económico, político, cultural o psicológico o atribuirle a un *solo* agente causal: la pobreza, el Estado, las clases dominantes, el comunismo internacional, la guerrilla, etc. Se constituye así este texto, en un verdadero oasis de *reflexión* y *análisis*, fundamentado en los aportes valiosos de diversas Ciencias Sociales, el cual busca impulsar su inaplazable debate en lo que resta aún de sano,

racional y civilista en el tejido social colombiano. Se busca con ello superar el *maniqueísmo*, la *simplificación* y el eterno señalamiento de “*chivos expiatorios*”, para la explicación de esta verdadera calamidad nacional.

Al mismo tiempo que busca trascender, por medio de la necesaria discriminación del análisis, el establecimiento de tipologías y la construcción de hipótesis causales, la sensación de un caos de violencia *irracional e inexplicable*, que se ha apoderado del colombiano medio, ante la avalancha de informaciones relacionadas con este tema, con que nos inundan cotidianamente, de modo indiscriminado, descontextualizado y, a menudo, tendencioso, los medios de comunicación.

El informe de los ya denominados popularmente “*violentólogos*”, establece una conexión directa e interactiva entre grandes fenómenos sociopolíticos, como son, de una parte, la *democracia* y la *paz social y política* y, de otro lado, la *violencia* en sus múltiples manifestaciones; la *segregación*: sexual, étnica, social o política; la *desigualdad* y el *autoritarismo*, en una palabra, la negación de lo que contemporáneamente puede considerarse como el verdadero ejercicio de la democracia.

Esta asociación interactiva, establecida como verdadero *eje de referencia* del texto, es la base para el planteamiento de un diagnóstico general que podrá, a su vez, desglosarse en el análisis atento de multiplicidad de formas de violencia y de posibles agentes causales de ellas, que pueden condicionar su emergencia y reproducción. Esta es una base necesaria para el planteamiento de *propuestas* al Estado colombiano, *espacio de convergencia* éste y confrontación, privilegiado de antiguas y nuevas fuerzas sociales, al tiempo que *agente activo, estructurador* cada vez más importante de la vida económica, social, cultural y política de nuestro país. Esta constatación, esencial para un adecuado diagnóstico de las violencias que asuelan a Colombia, implica también un claro *compromiso* de los autores —al cual no vacilamos en adherirnos—, con la lucha por el logro de una verdadera democracia, que supere sus dimensiones eminentemente formales, entendida de forma



cabal como el ejercicio de la tolerancia y el pluralismo, la disminución de las desigualdades entre regiones y grupos sociales y la existencia de un verdadero Estado de Derecho. Concebido este último como el conjunto de instituciones y normas, que gozan de un apoyo consensual, garantizando el arbitraje pacífico, dentro de un supremo ordenamiento legal, de los conflictos y divergencias propios e inevitables en una sociedad contemporánea. Se trataría, entonces, de la urgente necesidad, si de lograr la paz se trata, de garantizar de modo efectivo y concreto “derechos para todos”, no solo en el sentido de la concepción puramente jurídica de un sujeto abstracto y homogeneizado, sino también, son palabras de los autores: “para que podamos expresar nuestras diferencias de sexo, de origen étnico, de creencias políticas, religiosas o de cualquier índole, y por la vía del acuerdo hagamos posible la existencia de la diferencia y el desenvolvimiento armónico de la totalidad” (p. 256).

El Estado es, pues, en el estudio en mención, tanto *mediación necesaria* para explicar la reproducción de las diferentes formas de violencia —por *acción directa*, podríamos decir, como por *omisión*—, como *interlocutor privilegiado* de la Comisión, en sus propuestas para comenzar a desmontar las diversas modalidades de violencia.

Ello introduce un *sesgo*, tal vez necesario en el análisis, lo cual supone, de todos modos, que *otras perspectivas de estudio* sobre el tema multidimensional de la violencia, pueden ser señaladas en el texto pero no convenientemente desarrolladas. Una de ellas, que nos parece de decisiva importancia, es la enunciada en la noción, rica en implicaciones para el análisis, de la existencia de una “cultura de la violencia” y, en una óptica similar, el señalamiento del papel decisivo que —para la generación y desarrollo de las diferentes violencias que tienen lugar en el país— han tenido en las últimas décadas las profundas, traumáticas y no siempre comprendidas ni analizadas transformaciones en los valores sociales de los colombianos: su ética individual y familiar, su noción de lo privado y lo público, sus grupos de referencia, sus figuras colectivas y grupales de

identificación, sus mecanismos de socialización, sus formas de expresar y canalizar la agresividad, etc. En este campo de estudio, donde se imbrican perspectivas desarrolladas, tal vez de modo parcelado, por la Historia, la Sociología, la Antropología y el Psicoanálisis especialmente se plantea una ineludible dimensión del estudio de las violencias en Colombia, seguramente más “invisible”, sorda y subterránea, difícil, por ello, de detectar y explicar, pero que, por su misma dinámica subyacente y su arraigo en la propia siquis individual, así como en instituciones sociales y agentes de socialización básicos, como la *familia*, el *aparato escolar*, la *iglesia* y los *partidos* políticos, es determinante de muchos comportamientos individuales y colectivos y de actitudes y valores de honda repercusión, que en gran parte condicionan conductas específicas, que pueden, ya auspiciar, ya resolver por otras vías, situaciones de enfrentamiento violento.

Valdría la pena analizar, de este modo, cómo la *política*, concebida como marco de interacción privilegiada entre lo “privado” y lo “público” y entre el “individuo” y la “sociedad” y como espacio fundamental donde los hombres, los grupos y las clases sociales, expresan sus propios intereses, sus proyectos y su definición del deber ser social, tiene un basamento en estos decisivos procesos de índole *socio-cultural* y *socio-psicológica*. Hay pues, expresiones culturales más afines al ejercicio de la democracia, entendida como la disposición al diálogo y el respeto de los derechos del otro, tanto como otras más proclives a la reproducción del autoritarismo, la segregación y la solución violenta de las divergencias.

Cultura y tradición democrática

Sería importante, también, explorar más a fondo, en este contexto de análisis, las razones históricas de la *debilidad de una cultura y una tradición democráticas* en nuestro país y su indudable relación con las crónicas situaciones de violencia que éste ha vivido. En efecto, desde el mismo comienzo de

nuestra estructuración como entidades nacionales embrionarias, la *violencia del conquistador* se convierte en la forma dominante y legitimada de imposición de relaciones de trabajo, de un ordenamiento social y de una cultura que tendrán uno de sus fundamentos más característicos en la *segregación sexual, étnica, social, religiosa y política*. En nuestra historia colonial y republicana, no registramos, como tampoco los otros pueblos hispanoamericanos, la decisiva influencia *educadora y civilizadora* de la Ilustración y del liberalismo político, tan decisivos en Occidente en la estructuración e internalización colectiva de mínimas normas de convivencia social, en la búsqueda de soluciones más racionales a los problemas y conflictos de la sociedad moderna, en la postulación de derechos y deberes que configuran una sociedad civilizada. En fin, en la posibilidad de la convivencia en el desacuerdo, en una concepción de la libertad que tome en cuenta también la libertad y los derechos del otro, así como la búsqueda de una mayor igualdad en las condiciones de vida material y en el ejercicio de estos derechos. Por más que se pueda argüir que las instituciones políticas y sociales surgidas de estos movimientos políticos y culturales revolucionarios, no siempre garantizaron, ni garantizan, en la práctica, este ejercicio universal de los derechos, puede señalarse que *crean el espacio y el estímulo* para las reivindicaciones parciales de grupos obreros, religiosos, campesinos, femeninos, etc., que han luchado desde esa época para la constitución de una democracia efectiva y operante. Los diversos socialismos, incluido el marxista, que impugnan el régimen capitalista y elementos de la democracia liberal, solo buscan, desde un cierto punto de vista, extender y universalizar los principios estatuidos y convertidos en hábitos e ideologías colectivas, por los movimientos antes citados, traduciendo en términos también socio-económicos, la búsqueda de la libertad y la igualdad que adquiere un acento nuevo con el humanismo liberal e iluminista.

Debe tenerse en cuenta en esta óptica de análisis la existencia en nuestro medio de una estructura familiar que,

como *vehículo primario y decisivo de socialización* —como bien se señala en uno de los textos de “Colombia: violencia y democracia”— reproduce comportamientos verticalistas, excluyentes y autoritarios, propiciando la segregación de la mujer y el niño e impulsando, en muchos casos, la educación por el miedo y la violencia; reproduciendo, a su vez, en las nuevas generaciones así socializadas —en diferentes campos de su vida social—, la desconfianza hacia los otros y la desvalorización de sí mismas, la sumisión acrítica y, como necesaria contrapartida, el dominio ciego e irrazonado del principio de autoridad.

La religiosidad colectiva, tan relevante en la conformación de las “mentalidades colectivas”, en la relación y actitud ante la vida y la muerte, la sexualidad y el trabajo, el poder y la riqueza, fue en nuestro caso forjada inicialmente en el crisol estrecho y áspero de la Contrarreforma, privilegiando en su inculcación colonial su dimensión de intolerancia, el espíritu de cruzada y la desconfianza sistemática y racionalizada hacia las conquistas del pensamiento moderno, que naturalmente expresaba un imperio en decadencia y a la defensiva. Esta religiosidad peculiar, contribuirá a generar estructuras culturales y socio-psicológicas, hábitos mentales y creencias racionalizadas que, teniendo la fuerza de la afirmación fideísta, el prejuicio y la adhesión emotiva, podían constituirse en condiciones propicias para la expresión de determinadas modalidades de la agresión y la violencia.

El clientelismo: despolitización de la democracia

Los partidos políticos tradicionales, los cuales pueden ser concebidos también, en esta dimensión de análisis, como vehículos de socialización, tanto como *estructuras decisivas de cohesión y defensa familiar, veredal, municipal y, aun, regional*, mediante el mecanismo de las lealtades adscriptivas, se han fundamentado en la relación profundamente personalista y vertical del *caudillismo* y la contrapres-

tación de servicios entre el líder y su clientela, impulsando, con la existencia de adhesiones afectivas y gregarias, la solución violenta de los desacuerdos y conflictos que han escindido las élites dirigentes, las regiones y los diversos grupos sociales. De este modo, la cultura política de los colombianos solo ha supuesto y requerido una adhesión predominantemente *formalista* a un Estado de Derecho que, para su efectiva operancia, presupone la confianza fundamentada en una normatividad impersonal, de algún modo fruto de un amplio consenso, y en instancias de arbitraje emanadas del Estado. A éste se le confiere legitimidad porque aun teniendo presencia dominante en él las clases sociales y las fracciones que pueden detentar una hegemonía sobre el conjunto de la sociedad, también puede expresar en su estructura, su normatividad y sus funciones, a otras clases y grupos laborales o regionales. Pero el efectivo predominio de esta legalidad, de esta capacidad de resolución predominantemente pacífica de los conflictos, de esta educación para el diálogo civilizado, suponen la escuela humilde, cotidiana y formativa de la *vida cívica*, el ejercicio diario de derechos y deberes, el sentimiento de sentirse escuchado y valorado, la confianza en la propia razón, pero también el respeto correlativo de la razón (y las razones) de los otros. Y presupone, con ello, una *internalización*, más persuasiva socialmente que impositiva, de determinados valores básicos, normas y pautas de convivencia (que no excluyen sino antes requieren de la disimilitud y la heterodoxia), los cuales suponen, a su vez, la contribución decisiva de la educación familiar y escolar y la conversión de la vida cotidiana, en sus diversas esferas, en una escuela para la democracia.

Crisis de hegemonía ética y cultural

La cultura de la violencia, a su vez, se ha nutrido en las últimas décadas en Colombia de la traumática, profunda y no canalizada *desestructuración* sufrida, en primer lugar, en las relaciones de propiedad y de trabajo

predominantes hasta mediados del presente siglo, correspondientes, entonces, a un país semi-rural y, aún, en buena parte, precapitalista, con la crisis correlativa de unas pautas de sociabilidad, un sistema de valores y una ética, que correspondían a esa nación tradicional, hoy en vías de abolición. Por su parte, el sistema político instituido con el Frente Nacional, si bien, evitó la continuación y profundización de la violencia interpartidista, no logró, sin embargo, dentro de la imposición de un modelo que se ha denominado de “democracia restringida”, dar *expresión y lugar en el Estado* a las nuevas fuerzas e intereses sociales surgidos como necesaria e irreversible consecuencia de las hondas transformaciones estructurales que ha sufrido, desde entonces, nuestro país.

Por todo ello, pocas veces antes en nuestra historia ha sido tan dramática y preñada de peligros la *crisis de hegemonía de nuestras clases dirigentes*, entendida particularmente como *crisis de dirección política, intelectual y moral* del conjunto de clases, sectores y regiones que conforman nuestro Estado Nacional, sin que ello implique, desgraciadamente, una verdadera *alternativa de hegemonía*, como proyecto nacional, de ningún otro partido, clase o sector social. Han desaparecido, o tienden a perder importancia, las formas tradicionales de adquisición del poder, la riqueza y el prestigio social sin configurarse, lo que es particularmente grave, la existencia de normas políticas, sociales y éticas que regulen y den cauce, de manera aceptada y legitimada a las expectativas para el logro de estas metas.

Con la violencia interpartidista que se generaliza con posterioridad al 9 de abril de 1948, la traumática transformación de las relaciones agrarias en el sector agrario colombiano, registró la violencia abierta o encubierta, oficial o privada, como un *decisivo mecanismo* de transferencia y concentración de la propiedad rural hacia grupos emergentes. Sobre este caldo de cultivo, la irrupción de las mafias ligadas al narcotráfico, ha expresado una forma cada vez más generalizada de enriquecimiento y ascenso social, legitimada a

tamente, reforzar por un típico mecanismo ideológico, las propias ilusiones y deseos, pero no contribuye, por encima de cualquier enfática declaración de principios, a crear el clima adecuado para la cultura de la convivencia y la democracia por la que se pretende luchar tan denodadamente.

La solución es política... pese a todo

Es por esta razón, por lo que puede plantearse que el *militarismo*, como actitud mental y como ideología, no es tampoco, en el momento, privativo de una institución o un sector particular en el país. La democracia y la paz en Colombia se ven, en primer lugar, cada día más comprometidas en la medida en que fuerzas adscritas al Estado y la Sociedad Civil, en busca de la defensa a toda costa de sus intereses y privilegios económicos y políticos, promueven y legitiman métodos ilegales y violentos para eliminar la crítica y el disenso, aunque de palabra enrostran al adversario la promoción de la violación de la legalidad, la paz y la democracia. Desde la otra orilla, en la oposición al sistema establecido, existen agrupaciones ciertas e innegablemente democráticas, pero es necesario señalar que, en ciertos sectores de ella no se cree tampoco en la necesidad de apelar y legitimarse en la opinión pública ni tampoco se promueve seriamente el debate y la búsqueda de soluciones *negociadas* a los conflictos, que implican necesariamente —ésta es la esencia de la vida política— la *cesión* de las dos partes. Con la infantil y arrogante concepción de *todo o nada* se apela excluyentemente a la vía armada, la cual se eleva a *única vía* de las transformaciones históricas, lo cual implica, en muchos casos, la pretensión de aniquilar irreductiblemente a un adversario cuya fuerza militar y política y su legitimidad en amplios sectores de la población, a todas luces se subvalora. Por demás, cuando se trata de estructuras partidarias y militares que no conocen internamente la democracia, ni la avalan hacia el exterior, la historia del siglo XX lo demuestra; devenidas Estado-partido no necesaria-

mente promoverán esa democracia, esa armonía y esa igualdad que dicen promover con tanto ahínco.

Aunque "Colombia: violencia y democracia" demuestra irrefutablemente que la violencia política no es la forma de violencia que determina más muertos en el país, puede afirmarse con todo, que de continuarse desarrollando ella en el ritmo vertiginoso de los últimos meses, la generalización de la "guerra sucia" expresada en asesinatos sistemáticos y premeditados contra dirigentes de organizaciones, legalmente reconocidas de oposición al sistema, así como de líderes sindica-



les y campesinos, maestros, estudiantes, intelectuales, sacerdotes, etc., y correlativamente en una creciente actividad guerrillera, con tomas de pueblos, sabotaje de instalaciones del Estado, y la prosecución de la extorsión y el secuestro; esta forma de violencia arriesga a sumir el país en una *guerra civil generalizada*. Ella, no es posible dudarlo, a la luz de sucesos pasados de nuestra historia y de otras experiencias de América Latina, afectará y retrasará nuestro desarrollo económico, social y cultural, acentuando, por otra parte, las características antidemocráticas y militaristas del sistema

vigente y generando, quizás, ya no miles sino cientos de miles de muertos, propiciando, con ello, una *involución irreversible* de la vida nacional, en todos los órdenes. Al final de una conflagración suicida de estas características, sea cual sea el pírrico vencedor de este enfrentamiento, no se hallarán la democracia y la prosperidad sino, seguramente, tras un sacrificio masivo, inútil y trágico, una situación peor, desde muchos puntos de vista, que aquella que, tras la guerra de los mil días, vio despertar a un país desgarrado internamente, empobrecido, agotado y debilitado, como sociedad nacional y como organización estatal.

Por ello mismo, finalizamos estas reflexiones con un párrafo del libro aquí mencionado, el cual expresa, como se deriva de la lectura de todo el texto, un punto de convergencia entre sus autores, al tiempo que traduce un *estado de ánimo* y una *certidumbre* que comparten hoy, no dudamos en afirmarlo, vastos sectores de la sociedad colombiana:

"Las posibilidades de hallar un campo de concertación común entre las fuerzas en pugna en el país, depende en gran medida de la flexibilidad que éstas demuestren. Las clases dirigentes deben comprender que sistemas políticos no integradores, excluyentes, provocan una oposición conspirativa y, por lo tanto, erosionan los fundamentos mismos de la legitimidad y del consenso del sistema. Pero, a su vez, una izquierda insurreccionalista, comprometida de antemano con un proyecto militar como vía única hacia su participación en el poder, se automargina de la lucha política y corre el riesgo del foquismo y del aislamiento. La saturación de violencia de toda índole ha desbordado en la opinión pública la capacidad de aceptación de su empleo, cualesquiera sean sus motivaciones. Hoy sólo son posibles soluciones políticas, y a la guerrilla, como al conjunto de los actores, le corresponde realizar nuevos gestos que permitan desempantanar la situación actual. De lo contrario, la única de las modalidades de violencia que la Comisión ha considerado negociable, puede terminar no siéndolo, arrastrando al país entero por el despeñadero de la anarquización total". (pp.51-52)●

Ricardo de Lima
Ensayista, Trabajador Social
Investigador y Filólogo.

Colombia hoy: Los ingredientes del desastre

Ricardo de Lima

Si a la manera de Kant dijésemos que la Ilustración es la liberación de los pueblos de su incapacidad para construir —sin la dirección de otros— sus propias formas de organización social, posiblemente tendríamos que aceptar que en nuestro país no ha habido Ilustración.

Una cultura de fachada

Una vez desplomada la colonial tutela hispánica, la dirigencia criolla —sin interés por un proyecto histórico autóctono— recurrió a reiteradas miradas hacia afuera para organizar la casa a imagen y semejanza de la ajena. Y no es que la incapacidad para disponer autónomamente la casa se deba exclusivamente a victoriosas imposiciones imperiales o externas. Las incessantes miradas del plagio de esta dirigencia criolla se fundamentan en esa “aculturación” que la indujo a importar fachadas neoclásicas, techumbres inglesas o bauhaus, como implantes en medio de los rústicos paisajes andinos o del exhuberante tropico, a la manera del rutilante Palacio de Manaos empotrado en la Selva Amazónica. Esta ha sido la tarea realizada por gamonales regionales, mercachifles integrados al mercado mundial, autócratas condecorados por sus propios séquitos, estirados leguleyos formalistas enfrascados en la sintaxis o en la prosodia, y mendicantes del capital foráneo, que unas veces han asumido poses anglófilas, en ocasiones frecuentes han padecido galicismo mental y más recientemente han sido seducidos por el abobamiento del modo de vida norteamericano.

Rodeadas sus obras por esos fastidiosos (pero necesarios) indios, negros, zambos, mulatos y cuarterones, un recóndito sentimiento de insatisfacción ha invadido sus espíritus: al no ser posible copiar a las gentes —como se hacía con las fachadas— debían resignarse con esa gentuza del común. La obra, pues, ¡quedaba incompleta!

Pero solo se trataba de remedar fachadas, pues seguían reinando en sus cabezas “la espada y la cruz”, la milicia y el dogma, tan necesarios para poner los plebeyos a raya. Fueron herederos de esa Ilustración que ya en su travesía por España había experimentado una dosis de adocenamiento y perdido buena parte del vibrante vigor de la transformación social, para dejarse oír en el país por la boca religiosa de Feijoo y el tono jurídico de Jovellanos, lo que permitió aclimatar la intención científico —naturalista de la Expedición Botánica con la fe y el formalismo legal. Esta amalgama heredada resultaba adaptable al espíritu del patriciado —burgués que se instalaba en la cúspide social. Cuando el Radicalismo quiso hacer sonar —con tono original— el ideario de la Revolución Francesa, se unieron al unísono los murmullos de la supuesta medida, discreción y ecuanimidad, para acallarlo bajo la batuta de la auto-denominada Regeneración, anunciando así lo que en lo sucesivo sería la historia política del país.

Realmente sólo se remedaron fachadas. No fue Kant lo que se importó sino Bentham, no fue Ricardo sino Bastiat. De las banderas de la libertad solo se izaron las del libre-cambio, que más tarde habrían de trocarlas por una sustitución de importaciones que fue



Cuando el Radicalismo quiso hacer sonar —con tono original— el ideario de la Revolución Francesa, se unieron al unísono los murmullos de la supuesta medida, discreción y ecuanimidad, para acallarlo bajo la batuta de la auto-denominada Regeneración, anunciando así lo que en lo sucesivo sería la historia política del país.

abriendo paso a la tecnología foránea para foráneos diseños y formas de consumo. Encerraron la gran cultura universal en salones palaciegos y en recintos especulativos porque allí —a más de mero “divertimento”— tomaba el sentido de alto status social, adormeciendo todo lo que tuviese de transformadora. Y al igual que se concitó la conciliación para adelantar la confabulación “regeneradora”, en la academia se logró el milagro de amalgamar el positivismo spenceriano con la escolástica, de fundir la ciencia empírico-sensualista con la fe, anunciando así lo que iría a ser la sucesiva historia de las “medias-tinta”.

La Regeneración como historia del concubinato (sin hacer alusión a ninguno de sus protagonistas) se pone en evidencia: formalismo democrático con cesarismo práctico que es el verdadero sentido de la consigna “Libertad y Orden”; intereses de los gamonales en el mantenimiento de sus “cotos de caza” regionales con la unidad nacional que los congregó para que asumieran su adicional función burguesa; la centralización política con la descentralización administrativa; la búsqueda del progreso en el mundo material con la afirmación de un mundo social jerarquizado, según lo exigía el talante del patriciado; el Estado de Derecho con el privilegio social; la separación de la Iglesia y el Estado complaciente en el Concordato; bienvenida al positivismo hermanado con la escolástica y la fe... etc. Pero fuera de estos originales concubinatos, amalgamas y “medias-tinta” todo ha sido copiado. Fernando González —tal vez sin matizarlo ha dicho: “Copiadas constituciones, leyes y costumbres; pedagogía, métodos y programas copiados. Copiadas todas las formas. Tienen vergüenza del carriel envigadeño y de la ruana”.

Pero no ha bastado con la Gran Hacienda, con la Casa Importadora, con el paquete de acciones ni con el negocio usurero. Para perpetuar la especie, debían enviar la prole al exterior para importar un diploma en idioma extranjero: “Ahora van a estudiar muchos a Europa y a los Estados Unidos —decía Fernando González con sarcasmo— y vienen a hacer casas de allá y teatros de allá, pero se caen”. Posi-

blemente en la actualidad no se caigan las casas. Es el país el que se cae en medio de magisters, phd y doctors.

Entre dos mundos

De ese mirar hacia afuera desde esta tierra mestiza se percató José Martí cuando denunció nuestros dos mundos: el que se lleva en la cabeza y el que se mueve bajo los pies. Adentro se mira sobre los hombros, con desdén, a este “país de cafres”, a esta Cundinamarca que —según el decir del maestro Echandía— no se debe confundir con Dinamarca, porque a menudo se hace remiso o rompe los buenos modales ante la discriminación y el abandono.

Esa dirigencia —cultural e ideológicamente cipaya— nunca aprehendió las raíces mestizas, ni la vida subterránea de sus pueblos, ni los comportamientos y esperanzas de las gentes del común. No se ha interesado por desentrañar lo universal que allí se encuentra tejido en la urdimbre de lo auténtico, de lo particular, de lo propio, para proyectar con esa base el destino de la nación. Nunca ha tomado esas raíces para re-elaborarlas críticamente, asimilando —en el mismo proceso— lo transformador de la cultura universal. Y es que los intereses de casta, élite, clase o como quiera llamárseles, sólo se avienen con las fachadas importadas. De qué habría de servirles la lección de los palenques, el trabajo mitayo y devuelto, la vida del resguardo, las organizaciones comunitarias y solidarias autóctonas, la siembra de autonomía del campesino, la vibrante crítica del Cabildo abierto, las formas culturales populares que congregan y solidarizan...? Sólo les ha servido —en sus textos acomodaticios— para sindicarlos de “atraso” (superado ya por la gestión de la dirigencia), a las cuales no hay que volver la mirada reivindicadora por el peligro de petrificarnos como estatuas de sal.

Como lo señaló Antonio García, al país llegó la industrialización sin revolución burguesa o con meros remedos. Fue bajo el espíritu de patriciado que se implantaron y pusieron en movimiento las máquinas. Lo que se ha dado como transformación en la vida y en el paisaje del latifundio ha ocurrido



sin modificación significativa de la tenencia. Por progreso se ha entendido la apertura de vías de comunicación sin apertura democrática real y participativa.

Con excepciones —es cierto— la prepotencia del gamonal, la intocabilidad del patricio, el distanciamiento social exigido permanentemente a “los de abajo”, la intolerancia con la voz alternativa (subestimada por ignorante o atacada por subversiva), o ese espíritu propio del comportamiento del señor de la tierra, se expresan ahora en la conducta del industrial, en la vida práctica del financista, en la calculada medida del ministro o en el talante del parlamentario una vez elegido.

A la luz de ese positivismo ungido en el bautismo y al servicio de la ganancia, los oradores de la retórica política y los señores del capital y la tierra adoptaron también la idea de “progreso” para avenirla con el rango, la distinción y la jerarquización sociales del patriciado. Ese imaginario de “progreso” se circunscribió, pues, al crecimiento económico del mundo material que les pertenecía. El enriquecimiento cultural del pueblo y la justicia social han sido mirados como adornos acomodaticios en el ideario. Así, el distribucionismo del ingreso y del patrimonio se ha planteado en coyunturas extremas en las que se ha hecho estrictamente necesario para ampliar el mercado y distensionar el conflicto; pero bien pronto, la inflación, la contra-reforma o la “mano dura” han recuperado con creces lo cedido.

En nombre del progreso

El imaginario de “progreso” —inspirador de la industrialización sustitutiva de importaciones— ha resultado de las miradas hacia afuera, sin reserva de inventario. Solo el desarrollo que agiganta y concentra ha merecido el nombre de “progreso”: grandes y complejos instrumentales que reúnen voluminosas masas de operarios; numerosas usinas ruidosas y humeantes congregadas en áreas agitadas por el incesante tránsito de trabajadores, técnicos, materiales y mercaderías; sofisticada tecnología importada “intensiva en capital” (“capital-using” como

dicen los textos que llegan del exterior) que no sólo auspicia la función capitalista de robustecer la productividad en provecho de la ganancia, sino que —además— se adecúa a un doble ajuste: por una parte, un empleo relativamente menor de mano de obra como para contratar, lo menos posible, esos desagradables y ariscos mestizos; y por otra parte, una división técnica con jerarquización tecnológica que se puede adecuar a la jerarquización social que el patriciado-burgués reclama. Otras figuras también hacen parte de ese imaginario: avance de maquinaria agrícola sobre los campos desplazando a las huestes rurales de las tierras —donde se juzgan ineficientes— hacia espacios urbano-industriales donde se consideran productivas, como diciendo —con el espíritu del señor de la tierra— que en las parcelas labrantías, la tecnología y “los de abajo” son incompatibles. En ese imaginario naturalmente no se contempla la posibilidad de que —en lugar de desplazar la población rural— la tecnología pudiese ser apropiada “*in situ*” por las gentes del campo para su provecho¹.

Ese imaginario también tiene figuras para la ciudad: intrincadas redes de autopistas; telaraña de puentes elevados y metros; proliferación de autos rodando en mil direcciones; torres de cemento y cristal; maraña de señalizaciones; iluminaciones nocturnas de la propaganda; multiplicación de ruidos y polución; hormigueo de gentes heterónomas movidas por los relojes de la disciplina externa, por el consumismo sin sentido, por el rutilante y frívolo espectáculo hollywoodense. ¡The American way of life!².

Pero algo va del sueño a la vigilia: cuando toca organizar efectivamente la casa a partir de ese imaginario im-



Esa dirigencia —cultural e ideológicamente cipaya— nunca aprehendió las raíces mestizas, ni la vida subterránea de sus pueblos, ni los comportamientos y esperanzas de las gentes del común. No se ha interesado por desentrañar lo universal que allí se encuentra tejido en la urdimbre de lo auténtico, de lo particular, de lo propio, para proyectar con esa base el destino de la nación.

1. Tras la Ley 135 de 1961 auspiciada por Carlos Lleras para promover y mejorar la vía parcelaria del campo, se unieron más tarde las voces de la contrarreforma para imponer la “regeneración” agraria bajo la consigna de Chichoral.

2. “Quieren popayanizar a Cali y llenarla de pajaritos” decían los agentes de las mercaderías, del dinero y de la ganancia cuando se dio el debate “público” en torno a la remodelación del centro de la ciudad, pensando sólo en que la clientela solvente pudiese llegar hasta sus ventanillas, mostradores y cajas registradoras en auto.

portado, solo se logra crear un remedo que no sería exagerado denominar *kitsh*, para lograr efectos tan reducidos como en el “parto de los montes”.

La dirigencia política y económica —para quien pesa más la suma de ganancia y renta que la lucha contra el privilegio y la segregación, o el orden de la jerarquía patricia que la pauperización— ha venido desatando, como el aprendiz de brujo, las fuerzas del desastre.

Solo a esa modernización que permite amasar y concentrar fortunas se le asigna el nombre del progreso. No importa que contamine bahías, lagunas y ríos, que erosione la capa vegetal, que asfixie la fauna, que reseque la flora, que ensucie el aire, que envenene a “los de abajo”, que polucione las ciudades. Toda voz que se levanta en real defensa de los recursos de la naturaleza recibe las mofas pedantes y suficientes de los “adalides del progreso”. Toda propuesta humanística que sugiera modificaciones urbanísticas para hacer más amable la vida citadina es estigmatizada y satirizada como “romántica” y “utópica”.

Para validar esa vía de desarrollo que combina la modernización megatecnológica con el espíritu del patriciado burgués, se ha recurrido al espaldarazo foráneo de formulaciones teóricas como las expresadas en los modelos del Lewis, Currie, Ranis y Fei: mucha plebe ineficiente en el campo, necesidad de arriarla hacia los “centros” donde el capital la puede utilizar más productivamente. Acaso requiere de tanta gente un campo que se aspira mecanizar? No la necesita, más bien, en ciudades donde monta sus “parques” y zonas industriales metropolitanas? No es esa acaso, la incuestionable lección de desarrollo que nos da Estados Unidos y Europa?³

Los procesos migratorios, la urbanización por la vía de la tigurización, el despoblamiento relativo del campo son los resultados del modelo de “modernización”.

Los marginados: una bomba de tiempo

En la “Síntesis sobre Historia Política Contemporánea”, Mario Arrubla resalta la presencia actual de un



agigantado sector social que incide decididamente en las formas dramáticas de la vida del país:

“Hoy el mal fundamental de la sociedad colombiana estriba en los efectos segregacionistas del capitalismo. Este régimen ha acabado por repartir en dos grandes campos a la población. El primero, el legal, está compuesto por gentes integradas económicamente al establecimiento, que gozan de ingresos regulares y se benefician, aunque sea precariamente, de los servicios sociales más primarios, como los de vivienda, higiene y educación. El segundo se define por sus carencias de todo orden, principalmente de una ocupación y un ingreso regulares, y convierte a cerca de la mitad de la población en excedentaria en relación con la legalidad económica prevaleciente”.

La confluencia actual de este fenómeno social con las “medias-tinta” en las cuales la democracia formal disfraza el cesarismo real, la modernización

se adelanta al amparo del patriciado, el sistema electoral se emplea para legitimar el control elitista de la sociedad, el avance tecnológico no hace más que reproducir la concentración del patrimonio y el ingreso, la reforma es desvirtuada sistemáticamente con la contra-reforma, la alianza de ganancia y renta se adelanta para afrontar el salario, el régimen civil presidencialista es acotado por las milicias. Todo esto ha ocasionado la dramática frustración y desencanto de las masas plebeyas: parálisis de la Revolución en Marcha, descabezamiento del movimiento gaitanista, concubinato bipartidista del Frente Nacional inhabilitado para satisfacer las urgencias populares acumuladas, la orden de dormir a las huestes del rojaspinillismo

3. La concreción de estos modelos en políticas “nacionales” se aprecia en la Operación Colombia, las Cuatro Estrategias y la creación del sistema UPAC.

revanchista y el acatamiento del General, imposibilidad de los sucesivos gobiernos para afrontar los nefastos efectos sociales del modelo de desarrollo, y sistemático incumplimiento desde el Estado de las promesas pre-electorales debido a ese “querer hacer tortillas sin quebrar huevos”.

Sin el porte señorial del propietario de las grandes estancias, sin la sapiencia del jurisconsulto y el filólogo, sin la oratoria de estirpe latina del caudillo, sin la distinción y solvencia del dueño de la casa importadora, sin el manejo calculado y previsivo del banquero, sin la elegancia y sobriedad en el estilo del político que ha incursionado en el periodismo, sin el conocimiento de los negocios y las vinculaciones con el exterior del empresario que sabe “donde ponen las garzas”... sería insensato e irresponsable entregarle a las gentes del común las riendas del país e incluso las de sus propios destinos. Alejada sistemáticamente de las decisiones sobre la “cosa pública” y sobre sus propias vidas, la masa plebeya a menudo estuvo esperanzada en que el caudillo o la clase política mesiánicamente la redimiera de la segregación y la miseria. ¡Pero hoy no creen ya en nadie! No es ya el contenido ideológico del discurso, ni la oratoria que les propone proyectos de desarrollo que prometen venir en su ayuda lo que moviliza ahora a las masas. Son otras las motivaciones que congregan en la plaza pública o en las urnas a estos “hombres de poca fe”, si es que asisten a la una o a las otras. Convencidos de la irrealización de las promesas, pero también con la certidumbre en la flaqueza de sus propias fuerzas, “ni para dios ni para el diablo” parece ser la consigna que animara a esa insospechada masa de “marginados”, en su resentimiento nacido de tantos años de frustración y engaño. Las “medias-tinta” y el modelo de desarrollo que “aguablanquizó” al país crearon las condiciones para la pérdida de la esperanza.

Esas masas que construyen azarosamente un techo con deshechos en las barrancas y en los pantanos, desesperadas por la urgencia del diario “rebusque” por cualquier medio, desanimadas por la frase cotidiana “no hay vacantes”, también son indiferentes y

sordas al discurso de una izquierda que cifra sus perspectivas políticas en la clase obrera menguada cuantitativamente por el desempleo y cuyo influjo en la vida social se reduce ante la amenazante presencia de aquellas masas “marginadas” que cuando llegan a protestar lo hacen más bien por medio de paros cívicos, en los intersticios del “sector moderno”, exigiendo solución a sus urgencias cotidianas. No tienen nada que escuchar en esos discursos que prometen para las calendas griegas, un mundo milenario feliz (que no alcanzan a imaginar) si agregan a su desesperación cotidiana el riesgoso compromiso de confrontación contra el Estado.

Esta izquierda (que también mira hacia afuera pensando reorganizar la casa, en un futuro impreciso, sobre la base de modelos foráneos, y que se divide y subdivide al vaivén de las escisiones de sus referentes externos) tampoco ha tomado como cantera esa rica historia subterránea de las masas plebeyas. Para ella también es válida la frase martiniana de los dos mundos: el que está en sus cabezas y el que se mueve bajo los pies. Auto-definiéndose como la organización portadora de la “razón histórica” o como “espíritu puro” de la clase obrera (a la cual le asigna la misión de realizar la historia) se enceguese ante la vertiginosa expansión de ese sector “marginal”, cuya sola presencia —sin necesidad de participación e intervención política— viene cambiando rápidamente el país, sus comportamientos, sus actitudes, sus tendencias.

Cierto tono de lumpenización empieza a invadir todas las clases y sectores sociales, todas las instituciones de la política, del culto, del establecimiento, de la economía, e incluso a permear los mismos comportamientos de la sociedad civil. La “clase política” salida de las “capas medias” tiene también la convicción de la imposibilidad, y si ha recurrido a la política profesional es porque ve en esa actividad un medio para el ascenso individual, la figuración personal y la co-participación en el control elitista de la sociedad. Solo ve en el país el “coto de caza” propicio para arrancar las presas que sus ambiciones personales demandan, pa-

ra medrar en torno a las licitaciones y contratos del sector público, para acechar el Presupuesto, viajar al exterior con los magros recursos del fisco, subastar el voto parlamentario o para mantener el séquito regional que le asegure la asistencia permanente a la francachela congresional. Convencidos de la imposibilidad de transformación social se dedican a pelear en provecho propio. No creen ya en nada distinto a su holgorio mientras las masas plebeyas no creen en nada diferente a su miseria cotidiana que buscan mitigar día a día por cualquier medio.

De esta convicción común surge una extraña confabulación que agudiza el problema y, sin solucionarlo, más bien lo reproduce: la clase política al percatarse de que las masas no creen en sus proyectos de transformación ni en sus discursos ideológicos, cambian el ofrecimiento: el ladrillo, el cemento o el plato de lentejas por un día, exigiendo a cambio el voto que le garantiza la elección, a partir de la cual puede recuperar con creces la “inversión” en que incurrió. Es, pues, ¡el curioso ciclo electoral del capital! Por su parte, “Los de abajo” sin creer en los proyectos económico-sociales que les ofrecen, ni en los discursos ideológicos que les pronuncian, ante la miseria que los acosa minuto tras minuto optan más bien por “un pájaro en mano” —por fugaz que sea— y aceptan el ladrillo, el cemento o el plato de lentejas por un día, a cambio de entregar el voto, que están seguros no alterará la situación. La alternancia bi-partidista les ha dejado una lección que se repiten a sí mismos: “Con cara pierdo yo, con cruz gana usted”.

El clientelismo —que funciona con base en una mentalidad “cortoplacista” y la reproduce— convierte la democracia electoral en un mercado estacional, y el voto en una mercancía de temporada; hace del político profesional un intermediario entre los electores y las entidades oficiales, de tal manera que el gasto público que puede beneficiar a una comunidad aparece más como mérito suyo que como obligación del Estado. Su gestión —es cierto— puede ser más efectiva que la realizada por la comunidad misma, en la medida en que dispone de un séquito

en la burocracia, más comprometido con sus caciques políticos que con el mismo jefe de la Administración, si es que éste no hace parte de la misma tribu.

Se dirá —y es cierto— que no toda la “clase política” opera en esta forma. Pero no se trata de excepciones que confirmen la regla, sino que los grupos políticos animados por la transformación social o la limpieza de las costumbres políticas, quedan solos, sin votos, expulsados de la maquinaria partidista. Cuando tienen ímpetus de cambio no tienen posibilidad de presencia política; para tener presencia política deben declinar sus ímpetus de cambio⁴.

Los ingredientes del desastre

La “ley de la selva” que comienza a hacer estragos en el país resulta de una maléfica combinación de ingredientes, cuya diabólica alquimia amenaza con envenenar la sociedad colombiana con sus hervores de insolidaridad, egoísmo, resentimiento y agresividad: una dosis de rabiosa defensa de privilegios territoriales ante desposeídas masas rurales que claman por un lugar sobre la tierra. Viértase luego una porción de afanosa voracidad de una cúspide económica de la sociedad —que habituada al amantamiento estatal de sus gordos beneficios— se enfrenta luego a fluctuaciones e inestabilidades de una acumulación dependiente del sector externo. Adiciónese la desesperación plebeya por la supervivencia diaria. Más la frustración de “capas medias” ante el desempleo, el cierre de posibilidades de mejoramiento económico, el agotamiento de condiciones para la realización personal y el endurecimiento de la competencia en la vida laboral y social. Mézclese la utilización de parcelas privilegiadas del poder institucional para provecho personal por parte de sectores de la clase política. Revuélvase la frustración de las jóvenes generaciones populares que en décadas anteriores lograron esperanzadas el ingreso masivo al aparato escolar, y al egresar se dan en la nariz con las puertas cerradas del mercado de trabajo. Y para concluir la maléfica

receta, agréguese la pócima del “tráfico letal” que como la cizaña prolifera en la sociedad colombiana. Esta última dosis ha encontrado un terreno abonado: tradicionales capitales urgidos de ampliación y valorización, al no encontrar por los medios regulares los recursos externos que requieren, aceptan “sin querer queriendo” los ofrecimientos subrepticios que provienen de aquel tráfico. Señores de la tierra y de los bienes raíces —con la “vista gorda”— aceptan, con alborozo en sus corazonas pero con seriedad en los rostros, los altos precios que se les ofrece y la valorización de sus patrimonios. La “clase política” (o al menos una parte) mientras muestra al público sus ataques de moral, tras bambalinas acepta la financiación que les permite adelantar el tráfico clientelista para asegurar su permanencia en los “foros” parlamentarios de la democracia. Sectores de la burocracia, particularmente los relacionados con el control de las rutas administrativas que el “tráfico letal” requiere eludir, se sientan circunspectos y rigurosos en sus oficinas mientras, por debajo del escritorio, reciben mesadas mucho más gordas que las de la nómina oficial. Los jueces se encuentran ante el siniestro dilema de ser millonarios o difuntos. Las masas hambreadas que cada día buscan la subsistencia inmediata solo encuentran la posibilidad del “sicariaje”; mientras las “capas medias” venidas a menos sistemáticamente, en el afán de toparse con un golpe de suerte que solucione de una vez por todas su situación económica y les permita el acceso a las formas modernas e importadas de consumo ostentatorio que tanto han envidiado, son fácil presa de los halagos del “tráfico letal”.

4. Más aún, contados presidentes con deseos de transformación social en su desierta subjetividad —que por ese arte de birli-birloque de la coyuntura política resultan elegidos— también quedan en la soledad, sin piso, sin apoyo, sin partido efectivo, emitiendo solamente el discurso “poético” o perplejos en el “silencio mudo” que no son solamente “atributos” personales sino formas diversas de manifestar un vacío: la incapacidad de un sistema económico-social que prefiere “no quebrar huevos” si éste es el costo de las “tortillas”.



La moral tradicional entra así en un rápido deterioro, más aún cuando sus apóstoles casi siempre han sido vistos por los sectores populares del lado del poder y la riqueza. Si los sectores "descompuestos" siguen creyendo en las deidades —aunque no en sus representantes terrenales— es porque consideran que ellas están de su lado, hasta tal punto que no es raro que devotamente les imploren en sus plegarias el éxito en el próximo delito. La doble moral de unos es —en la actualidad— la expresión llevada a límites caricaturescos de

El nuevo bellocino de oro

Han sido estos ingredientes —que se han cocinado a partir de las "miradas hacia afuera", de las "medias tinta" y del modelo de desarrollo (y no la ubicación geográfica del país como "casa de esquina" ni como "puente" del tráfico obligado hacia el Norte) los que han preparado las recetas del desastre. Poderoso caballero siempre ha sido Don Dinero, pero sobre todo hoy cuando brota de ese tráfico "sin agüeros" cuya mercancía tiene el privilegio de una altísima rentabilidad y amplísima demanda en el país de la sociedad opulenta, de consumo, de la sociedad del frívolo espectáculo, de la sociedad que cifra la felicidad en las cosas al no tener otro valor en que cifrarlas, de la sociedad sin metas humanísticas, de la sociedad donde su portentosa intelectualidad es marginada de toda influencia y decisión por una opinión pública que valida exclusivamente el consumismo y la "misión histórica" del imperio. Si bien es aquí donde se encuentra la gran demanda y la alta rentabilidad del "tráfico letal", la ley de la selva que comienza a regir el país solo es comprensible a partir de los ingredientes internos.

Ante el nuevo "bellocino de oro" —adquirido por la vía rápida y brutal— empiezan a inclinarse uno tras otro, con la convicción de que ya no descenderá del alto monte ese desarrollo que ofrecía conducirlos a la Tierra Prometida a diestra y siniestra. Uno tras otro comienzan a justificarlo en la intimidad de sus ambiciones personales. Uno tras otro —primero con timidez— comienzan a allanar su camino sin preocuparse por los "métodos" y efectos colectivos requeridos por su marcha triunfal. Su dorada versatilidad para halagar los intereses más disímiles y contradictorios comienzan a provocar la general aceptación. Hoy en el país, cualquier rumor —por descabellado que parezca— puede inscribirse dentro de lo posible como en el caso de las "alianzas" de los nuevos adinerados: con el establecimiento o con quienes aspiran a demolerlo, con los encargados del "orden" o con sus impugnadores más aguerridos. Y los murmullos proliferan en la opinión pública: los unos y los otros no solo



esas "medias-tinta" que se han constituido en una constante histórica del país. La moral acomodada por los otros es resultado del sometimiento a esa miseria lumpenizadora que requiere la justificación para el "rebusque" por cualquier medio. La moral del cinismo de los usufructuarios del "tráfico" es la manifestación de la "ley de la selva" donde consideran con egoísmo que el único "valor" que merece instaurarse son ellos mismos con sus riquezas.

son seducidos por el nuevo bellocino, sino que en su furiosa confrontación —en la cual involucran a una población que nada tiene que ver con su conflicto directo —adoptan también aquellos “métodos” que amenazan extenderse a las confrontaciones de la sociedad civil. Todo lo siniestro y macabro ya resulta posible. Lo que era mirado como la sal para unos y lo que era considerado como la sal para otros, comienza a descomponerse y a infectar toda la vida social.

La izquierda, al imaginar unas masas que no existen deja de tener en cuenta a las que existen. Los que siguen la política de la “guerra total” piensan que las primeras están prestas al combate cuando las que existen están afanosamente ocupadas en la lucha individual por la subsistencia diaria. Imaginando unas masas ilusorias que los siguen se lanzan en lucha heroica pero suicida —hasta llegar a la embriaguez y apología de la muerte— que en lugar de debilitar el “establecimiento” lo que hacen es conducirlo a su reforzamiento y unificación. Y tras cada fracaso ven más masas en su apoyo y endurecen el combate. Por su parte, los que siguen la política de “paz y guerra” —también divagando con masas ilusorias— lanzan al sacrificio a los que están en el frente de la “paz” tras la provocación de los métodos del “bellocino de oro” aplicados por quienes están en el frente de la “guerra”.

Escindida la izquierda a partir de sus referentes externos, mutuamente se combate con esos “métodos”, que además, aplican y padecen brutalmente en manos de quienes tienen la función de defender el establecimiento. No hay lugar, pues, para el debate civilizado y la tolerancia. Hasta tal punto llega esta barbarie de todos contra todos, que parece como si los objetivos ideológicos y las propuestas programáticas (esos que ya no movilizan a las masas ni a los políticos) se fueran extinguiendo para quedar en pie solo la violencia misma. Parece como si el país ya hubiese entrado en esa “modernidad” donde desaparece el significado en favor del imperio del significante, donde se extingue el propósito en aras de la acción por sí misma, donde se diluye la finalidad para dejar en la escena el ges-

to, de tal manera que significado, propósito y finalidad (rezagos de una civilización que se acaba) fueran solo el pretexto transitorio para asegurar el reinado absolutista del significante, la acción y el gesto en sí mismo.

Una opción a la desesperanza

Pero no todo está perdido. Aún quedan amplias reservas, que si bien permanecen en el silencio del asombro y en la dispersión de la heterogeneidad y la confusión, podrían sin ideologismo excluyente, unanimismo ni filisteísmo hacerse presentes en la escena social para reclamar, desde diferentes terrenos de acción, un cambio de rumbo. Hay allí contingentes para los cuales la patria no es ese “coto de caza” para provecho personal. Pero tampoco es esa patria que excluye a las otras con odio chovinista; ni son los símbolos marciales o “cívicos” cuya fanática adoración impide, precisamente, identificar la patria y conduce a combatir al pueblo. Ni es, tampoco, ¡lo que existe! Más bien es lo que se busca porque ha venido preparándose (y también ocultándose) desde hace tiempos. Lo que aún no ha salido a flote, lo que aún no se ha hallado, pero que subterráneamente ha venido gestándose como reserva con posibilidad de ser destino. Lo que en el subfondo ha venido preparándose como casa pero que ha sido impedida por la otra historia (la de las miradas hacia afuera) puesto que aún no hemos aprendido a “llegar a ser de casa”, como diría Heidegger. Se trata más bien de una tarea: elevar hasta el nivel de la cabeza, el mundo que se mueve bajo los pies.

En esos contingentes de reserva se pueden contar capas medias de la sociedad y la intelectualidad democrática que no se encuentran comprometidas con los ingredientes del desastre; sectores de la clase obrera que comprenden la urgencia de hallar respuestas para esas masas “marginadas” —sus familiares y vecinas— como condición para una democracia en la cual puedan encontrar espacio político y social para sus propias reivindicaciones; sectores de la “clase política” de diversas vertientes partidistas que ad-

hieren a la necesidad de llenar la democracia formal y electoral con una democracia participativa, solidaria y distributiva; además de aquella población “marginada” que ha encontrado en la “economía informal” su manera de rebusque y que podría adherir a un modelo práctico y directo en el cual las mismas masas se movilizan en torno a la solución de sus problemas cotidianos porque palpan la posibilidad inmediata de “hacer tortillas” sin posponerlas para las “calendas griegas”. Se trata, pues, de un modelo que permita potenciar fuerzas y recursos en beneficio de un amplio desarrollo de las formas populares no-salariales que —a pesar de los obstáculos y prejuicios a diestra y a siniestra— han mostrado la posibilidad de un camino que el sector “moderno” está inhabilitado para transitar.

Bajo el aliento del patriciado-burgués se ha puesto a caminar ese desarrollo apoyado en una industrialización que ha buscado sustituir importaciones o adoptar patrones cosmopolitas de consumo, tan preciados por quienes tienen puestas sus miradas en la casa ajena; ha asumido formas oligopólicas de acumulación consentidas por el Estado y engordadas con la coparticipación del capital foráneo, que se avienen con la jerarquización del patriciado; se ha montado con una tecnología ahorradora de mano de obra que no ha colaborado adecuadamente con la dotación de empleo acorde a los brazos desarraigados que claman por la subsistencia, y más bien presiona continuamente la balanza comercial y las reservas internacionales; ha creado la necesidad de recurrir a la usura externa para “salir del paso”, pero termina desatando un proceso de empréstito-adicción para atender las urgencias que ese mismo proceso reproduce. Azaroso, sensible a las fluctuaciones del capitalismo internacional y a las vicisitudes del sector externo, expectante a los cambios de disposición de la banca extranjera para el otorgamiento del crédito, ha sido este desarrollo. Y como “complemento”, la forma de modernización generadora de “tugurios” al basarse en la migración hacia espacios urbano-industriales, sedes de la demanda de mano de obra por un

capital que no puede absorberla plenamente, pero donde resulta útil como presión sobre los salarios. De tal manera que esa población "marginada" —que evidencia "el mal fundamental de la sociedad colombiana"— solo resulta útil en cuanto no es utilizada. Pero la dirigencia política y económica obsesada por el imaginario de progreso y el modelo de desarrollo descritos, no encuentra ni da cabida a otras alternativas. Creen que el desastre que se viene cocinando se conjura con mayores dosis de la misma receta que lo ha preparado. "Similia similibus curantur" parece ser su norma de cabecera.



Una política económica, social y cultural para el sector social "marginado", para desacelerar la migración y el proceso de hiper-urbanización, es prioritaria en el empeño de desactivar la situación actual. Un modelo que no implique expulsión de la población rural hacia las ciudades y el desempleo, sino que permita mejorar sus condiciones económicas y sociales en el campo de tal manera que la tecnología que allí se promueva pueda ser apropiada y utilizada por la población campesina. Ya se ha demostrado que la tecnología

tiene capacidad de reemplazar y desalojar a los hombres; se hace necesario ahora, pensar otra tecnología que permita ser apropiada por los trabajadores del campo sin expulsarlos, mejorando la productividad, el nivel de ingreso real, las condiciones sociales y el respeto ecológico de los recursos naturales. Apropiada a la pequeña escala de unidades familiares o de formas asociativas. Que eluda la drástica jerarquización social y permita el desenvolvimiento de la individualidad. Que en la medida de su desarrollo permita al trabajador repararla, mantenerla, innovarla y operarla. Que no origine diseconomías externas ni costos sociales que afecten la racionalidad del conjunto social. Que permita el manejo directo y participativo y democrático de las mismas comunidades. Que mejore las condiciones productivas y sociales del sector informal urbano y de las comunidades indígenas. Que sea respetuosa de la cultura y de las formas de vida de los individuos y las comunidades. No es posible, acaso, promover un tercer sector diferente al privado orientado por el beneficio y al Estatal? No es posible, un Sector de Economía social que congrege a las formas económicas no-salariales y agrupe las actividades mercantiles y no mercantiles por fuera de la dirección del Estado, pero cuyo objetivo tampoco consista en remunerar al capital?

Pero se requiere un cambio de mentalidad, una transformación en los valores, de tal manera que sea la suerte del país y del pueblo —y no el egoísta provecho individual— la que se constituya en nuestra propia suerte; la escala humana —y no la mega— tecnológica que hace heterónomos a los hombres —la que asimile a nuestras aspiraciones; la participación pública activa de todos en la búsqueda de metas sociales— y no la manipulación para apropiarse cuotas personales de poder —la que se erija en paradigma de la práctica política; el debate civilizado, la tolerancia y el respeto a la opinión ajena —y no la barbarie que elimina la voz opuesta y la idea disidente— la manera de garantizar la presencia de la opinión propia en la discusión sobre el futuro del país y de tratar los conflictos interpersonales en la vida cotidiana.■

Pero no todo está perdido. Aún quedan amplias reservas, que si bien permanecen en el silencio del asombro y en la confusión, podrían sin ideologismo excluyente, unanimismo ni filisteísmo hacerse presentes en la escena social para reclamar, desde diferentes terrenos de acción, un cambio de rumbo.

Donny Meertens
Antropóloga, actualmente
asesora del Proyecto Mujer
de la Corporación de Araracuara

“Mujer y vivienda en un barrio de invasión”

Donny Meertens

*“Por ejemplo, acá en las invasiones en que hemos estado nosotros, nos ha tocado a las mujeres. Para esos casos que viene la policía y viene el ejército, entonces nosotras... se cree que de pronto no nos peguen o no nos den duro o no nos lleven... (pero mentiras!!), entonces nosotras nos encargamos de quedarnos allí en el lote en caso de que venga una batida... Y ellos? Ellos se pierden...”
(Entrevista a una mujer del barrio Transición, de Bucaramanga).*

En este ensayo abordaremos el tema de la mujer en el proceso de conformación del espacio urbano por parte de los sectores populares. Concretamente nos referiremos a una de las múltiples formas de ocupación del suelo urbano: la de la invasión de terrenos. En los tres grandes momentos que caracterizan el proceso de invasión —ocupación; consolidación y legalización— la mujer participa de manera diferente. Analizaremos esa participación femenina a partir de un estudio de caso: el barrio “Transición” en la ciudad de Bucaramanga en el nororiente colombiano.

Los estudios sobre la mujer popular urbana en América Latina no sólo son relativamente escasos sino que se suelen privilegiar unos pocos temas específicos en relación al campo tan amplio que es “la mujer en interacción con su medio urbano”.

Esos temas giran en torno a: “familia, trabajo y estrategias de sobrevivencia” y “participación de la mujer en organizaciones barriales para la consecución de servicios públicos o en contra de la carestía de la canasta familiar”¹. En cambio, muy poco se ha analizado el tema de la vivienda y su importancia para la mujer popular: la consecución de un techo mediante la invasión, la autoconstrucción o la participación en programas oficiales de vivienda; las relaciones de propiedad; el significado de la “casa propia”; el papel de la vivienda en el desarrollo de la unidad do-

méstica o la mujer frente a las políticas estatales de vivienda. En las próximas páginas intentaré abordar algunos de estos temas dentro del contexto colombiano.

El barrio y su problemática

Este ensayo se basa en las experiencias de trabajo, desde 1983, con la población de varios barrios populares de Bucaramanga². La ciudad, de aproximadamente medio millón de habitantes, se encuentra ubicada sobre una meseta natural cuyos bordes a los tres lados están conformados por escarpas que descienden casi verticalmente hacia los valles de los ríos de Oro y Suratá.

1. Ver por ejemplo: CEPAL (1984): *La Mujer en el Sector Popular Urbano*.

2. Las experiencias de trabajo con esas comunidades se enmarcaron en los programas ejecutados por una entidad de desarrollo regional —la Corporación de Defensa de la Meseta de Bucaramanga, C.D.M.B.— uno de cuyos proyectos era la reubicación (y posteriormente la rehabilitación *in situ*) de los barrios de invasión que se habían asentado en las laderas con peligros de erosión.

Sin el apoyo solidario de Nelly Castillo, trabajadora social de la CDMB, no se hubiera escrito este artículo. Sus entrevistas, observaciones y experiencias en el trabajo organizativo con mujeres, han aportado valiosos elementos para el desarrollo del tema.

En cambio, muy poco se ha analizado el tema de la vivienda y su importancia para la mujer popular: la consecución de un techo mediante la invasión, la autoconstrucción o la participación en programas de vivienda; las relaciones de propiedad; el significado de la “casa propia”; el papel de la vivienda en el desarrollo de la unidad doméstica o la mujer frente a las políticas estatales de vivienda.

Desde hace más de dos décadas en la meseta no cabe más gente, no hay donde construir. Desde esa época, las escarpas, no urbanizables en términos formales de desarrollo urbano, comenzaron a ejercer una fuerte atracción para la población de destechados, tanto para los migrantes recientes del campo como para aquellos hacinados en los inquilinatos de los barrios populares de la ciudad. Dos ventajas tienen las escarpas, claramente percibidas por sus moradores: una inmediata cercanía en términos de dos o

las casas, causando enormes deslizamientos y sepultando o destruyendo los ranchos a lo largo de la escarpa. La falta de los mínimos servicios públicos y especialmente de alcantarillado, convirtió los abundantes riachuelos de aguas nacientes en otros tantos pestilentes caños de aguas negras.

"Transición" es un barrio ubicado al norte de la ciudad, construido sobre fuertes pendientes, de la meseta hacia abajo, lleno de árboles gigantes y nacimientos de aguas subterráneas, causantes principales de la inestabilidad del terreno. Sus más de 5.600 habitantes (1.200 familias) constituyen la mitad de la población que habita aquellas zonas "subnormales" que se han levantado en las escarpas erosionadas de la ciudad. El terreno, de propiedad municipal, fue objeto de un proceso de invasión durante más de 17 años. El origen era, sin embargo, de cierta manera oficial y producto típico de las políticas estatales de los años sesenta frente al crecimiento urbano desordenado: el terreno sirvió de solución "transitoria" (de ahí el nombre) a unas doscientas familias sobrantes de un Plan de Erradicación de Tugurios del municipio. Pero los presupuestos y programas se acabaron y el terreno fue considerado inadecuado para construir. Las familias fundadoras quedaron allí, en ranchos provisionales. Con el paso del tiempo se les fueron sumando otras más, en forma escalonada, producto de invasiones esporádicas, a veces patrocinadas por políticos en campaña. A pesar de su larga trayectoria, hasta 1985 el barrio no había podido consolidarse, debido principalmente a los intentos oficiales de erradicación y a la renuencia de las autoridades a legalizar la tenencia. En ese año todavía el 66% de las viviendas eran ranchos construidos con materiales de desecho.

El ingenio popular organizó su propio acueducto mediante viejas mangueras que, colgadas de los árboles, transportaban el agua de los nacimientos a los ranchos. Sobre las corrientes de agua se habían construido destartaladas letrinas de tablas y trapos... Y así vivía la población de Transición, en medio de una especie de selva urbana de malos olores.

Es uno de los barrios más pobres de la ciudad. Sólo el 58% de la población económicamente activa (en la cual incluimos a las mujeres) produce ingresos, el resto se encuentra desempleado. De los afortunados que tienen alguna fuente de ingresos, más de la mitad ni siquiera percibe medio salario mínimo legal. La situación de las mujeres es mucho más grave aún. Ocupan la tercera parte de la población económicamente activa con alguna fuente de ingresos, y se emplean principalmente como lavanderas, sirvientas domésticas por días y vendedoras ambulantes



tres cuadras —del centro de la ciudad con sus plazas de mercado y otras fuentes de empleo; y una abundante provisión de aguas nacientes de origen subterráneo cuya calidad se suponía (a veces equivocadamente) de baja contaminación y por lo tanto apta para el consumo humano.

De hecho, esas mismas aguas se convirtieron en el problema más amenazante no sólo para los conglomerados de ranchos informales que se construyeron sobre las laderas, sino para la ciudad en su conjunto. La fuerza de la erosión ha socavado calles enteras de la meseta, hundiendo

tes de alimentos. De las mujeres empleadas en el servicio doméstico, el 88% gana menos de medio salario mínimo legal al mes.

La última invasión en el barrio se produjo en 1984, en un terreno cuyos ranchos habían sido erradicados y sus familias reubicadas en un cercano barrio de autoconstrucción. En un fin de semana más de 450 familias —inquilinos de Transición y de barrios aledaños— se tomaron el predio, logrando, después en una negociación con el Alcalde, que los dejara vivir allí. Esta enorme afluencia de nueva gente (el doble de la población antigua), obligó a demarcar lotes de apenas 20 m² por familia.

Una vez trazados los lotes, aparecieron los signos precursores de los ranchos: cuatro estacas y un plástico, símbolo de posesión. Bajo su primer techito se sentaron las mujeres y los niños. Así comenzó la primera etapa del proceso de invasión.

La mujer pobladora en el proceso de invasión

El relato del epígrafe, al comienzo de este artículo, demuestra el importante papel que desempeña la mujer en el proceso de invasión de un terreno urbano. No sólo está ella presente como acompañante y ayudante del hombre en esos penosos momentos de la toma de la tierra, sino mucho más: ella es la protagonista del acto de ocupación; la “fuerza de choque” contra la policía y el ejército. Analizando de cerca las etapas de invasión y consolidación del barrio, encontramos que la mujer desarrolla unas tareas específicas en la toma y la defensa del terreno y en la generación de la primera infraestructura informal, tanto física como social, del barrio en formación.

Su papel, empero, cambia de carácter en las diferentes etapas en que se puede dividir el proceso de invasión. Distinguimos aquí tres fases; la primera, es la de la toma del terreno hasta lograr de parte de las autoridades o los dueños del terreno, el reconocimiento tácito o explícito del derecho a quedarse. Es la fase de *ocupación*. A esta fase alude el epígrafe y es allí cuando la mujer desempeña su papel protagónico y a veces heroico. En la segunda fase, la de la *consolidación* física y social del barrio, la mujer cumple múltiples tareas, pero éstas son menos “heroicas”, menos visibles y tienden a enmarcarse nuevamente dentro de una tradicional división del trabajo por género. La tercera fase es la de la *legalización*, cuando llegan las entidades oficiales, se realizan censos, se miden terrenos y se inicia el larguísimo proceso de conseguir el reconocimiento oficial del barrio y la legalización de



La lucha por su techo se vuelve a veces lucha entre la pareja. La subordinación de la mujer queda claramente afirmada, cuando se trata de formalizar las relaciones de propiedad, manda el hombre.

sus propiedades. Aquí, la lucha por un techo se vuelve a veces lucha entre la pareja. La subordinación de la mujer queda claramente afirmada: cuando se trata de formalizar las relaciones de propiedad, manda el hombre.

Protagonismo de la mujer en la fase de ocupación

“Por aquí, la mayoría de las mujeres somos que nos toca así, quedarnos. Entonces, si viene una batida, uno es la que afronta toda esa responsabilidad... que mire que tengo ese poconón de niños (la excusa es siempre meter a los hijos allí, en el lote que uno ha cogido). Uno diría que por el hecho de ser una mujer y de tener los hijos allí, que le pongan a uno cuidado. Pero, bueno aquí en el sector 5 de Transición, en esta invasión nos fue bien gracias a Dios, pero en otras donde nos metimos, nos arrastraban y nos echaban también al carro. Así fue mi experiencia porque yo estuve presa por una invasión, yo estaba embarazada pero nos llevaron a la cárcel y nos trataron como cualquiera. ¿Por qué lo hacemos? Es que se conmueven por ver a una mujer con los chinitos allí en un lote, les da lástima. Talvez por eso. O también

por pura necesidad. *Por lo menos nosotras acá, la familia; para muchas familias de acá era necesidad. Para nosotras era que, si nos llevaban a la cárcel, salíamos y otra vez nos íbamos a invadir porque era que necesitábamos. También por la estabilidad para darles a los hijos*".

El protagonismo de la mujer en la etapa de la ocupación del proceso de invasión, tiene aparentemente dos niveles de explicación. La primera, la que más se oye, presenta dicho protagonismo como una mera cuestión de táctica. La presencia de la mujer, el embarazo, los niños chiquitos, forman un cuadro que, además de inspirar lástima, crea cierto temor a escándalos en los agentes del orden. O por lo menos así lo esperan las mujeres que invaden, y sus compañeros que desaparecen temporalmente del escenario. Generalmente, en esa primera fase el hombre permanece por fuera del hogar hasta cuando se logre la aceptación de la invasión por parte del Estado.

La esperanza de encontrar respeto y compasión —también señalada en casos similares en otras ciudades de América Latina³— no corresponde a la realidad actual. Si bien en épocas pasadas se solía exonerar a las mujeres de las requisas y golpes por parte de policía o militares, hoy en día, la intensificación de los conflictos sociales y políticos y la incursión de la guerrilla urbana con cierta participación de la mujer en ella, han cambiado esa tradición⁴. En los enfrentamientos de cualquier índole, que a diario se presentan, también las mujeres son golpeadas. Pero a pesar de haber recibido malos tratos, las mujeres siguen actuando con la esperanza de que algún día no sea así.

En la misma entrevista se expresa otro nivel de explicación, tal vez el más real y auténtico motivo, que refuerza la resistencia de las mujeres a las amenazas de desalojo en un ambiente de enfrentamiento y dureza que normalmente se considera de corte típico masculino. "También es por pura necesidad", esto es, la necesidad de tener un *espacio propio*. La falta de un espacio propio, aunque un problema de ambos sexos, es mucho más sentida por la mujer. Ella en su vida cotidiana, sufre todo el peso de las frustraciones y reyertas que resultan del hacinamiento pues tradicionalmente se le asignan toda la carga doméstica y la responsabilidad por los niños.

Tanta angustia produce la falta de un espacio propio, que la mujer no sólo protagoniza invasiones como recurso táctico instigado por los hombres, sino que ellas mismas toman la iniciativa y planean la invasión.

"...en el caso de nosotras, vivíamos varias familias en un solo rancho. Y ya que por

el problema de los niños, que pelean los niños... ya que por el problema de la incomodidad, que uno no puede ver a los niños, que jueguen un rato sin que hagan estorbo a los demás o cojan algo de los otros... o por ejemplo, de estar uno en arriendo. Siempre se ven los letreros de que "se arrienda una pieza", pero sin niños. Si quiere uno arrendar una pieza y no puede llevar a los hijos de uno, entonces dónde los mete, a dónde vamos?

Entonces, la primera vez que pensamos invadir nosotras, un grupo de mujeres nos juntamos en la pila, que estábamos lavando en una pila, que 'ay yo estoy tan aburrida', cada una contando su caso, sus experiencias. 'Ay que me metí a pelear con mi cuñado, que me cogieron esto, que me dieron duro al niño, que me tocó llevar a los niños a otro rancho porque allá no me los dejan', así. Y la incomodidad que uno no podía tener ni un pedacito, ni una parte donde uno podía decir, bueno eso es mi derecho, ni siquiera donde uno tenía la cama...

Entonces, nos decidimos hacer la primera invasión y a nosotras, lo que nos movía era el entusiasmo de que íbamos a tener un lugar donde meternos, aunque fuera chiquito, como sea..."

La vivienda, su tamaño, sus características y su importancia, están íntimamente ligadas a la evolución del ciclo vital de la unidad doméstica. Cuando una pareja decide convivir, existe culturalmente el ideal de la ubicación "neolocal"; sin embargo ese deseo casi nunca se ve realizado en la práctica. En los más de los casos se sigue compartiendo la casa de los padres de uno de los dos, o se busca una especie de solución intermedia con una pieza aparte pero "pegada" al rancho de los padres. Frecuentemente, cuando los hijos constituyen sus propios hogares, se convierten en inquilinos de los padres. Se teje de esta manera una intrincada red en este contexto del hacinamiento, donde las relaciones comerciales (de pago de arriendo) se confunden con las de parentesco y ayuda mutua. Esa convivencia comienza a complicarse cada vez más con la llegada de los niños de tercera generación. Compartir vivienda llega a ser una situación insostenible. Por ello, no es de extrañar que el momento

3. Feijoo, María del Carmen. Ver bibliografía.

4. Nos referimos aquí sólo a las requisas violentas. Dentro de la familia, es decir en la esfera privada, la violencia contra la mujer siempre ha existido y en la época de "la Violencia" ni las mujeres embarazadas escapaban de las matanzas por parte de los que pregonaban el exterminio "hasta la semilla" de los del partido opuesto.

La falta de un espacio propio, aunque un problema de ambos sexos, es mucho más sentida por la mujer. Ella en su vida cotidiana, sufre todo el peso de las frustraciones y reyertas que resultan del hacinamiento pues tradicionalmente se le asignan toda la carga doméstica y la responsabilidad por los niños.

de la invasión, u otra forma de consecución de un techo propio, corresponde generalmente a la fase expansiva del ciclo familiar. A la vez es la fase de mayor responsabilidad de la mujer y, en los sectores populares urbanos, la de mayor angustia por todas las carencias a las que hay que sobrevivir. La sobrevivencia de ella y sus hijos es el impulso principal para lanzarse a la ardua tarea de defender su pedacito de tierra⁵.

La consolidación: distribución tradicional de los roles

La segunda fase del proceso de invasión la denominamos la de la consolidación del barrio. Se construyen las casas, se establece una organización espacial, se busca alguna forma de conseguir lo más elemental de servicios: agua, electricidad. En esta fase, la división de trabajo y las relaciones de género vuelven a su sitio tradicional. Tanto a nivel de la vivienda como a nivel del barrio parece reestablecerse una separación entre la esfera privada, doméstica, la de la mujer y la esfera pública, la del hombre. O en términos espaciales (ya que de eso se trata en la consolidación de un barrio), entre "adentro" y "afuera".

La mujer ayuda en la consecución de materiales para la vivienda, yendo a los aserríos para conseguir el retal de madera, cargando tablas o pidiendo materiales a las familias que, habiendo aceptado el programa de reubicación, se veían obligadas a demoler sus antiguos ranchos.

"Las personas que se iban regalaban a uno tejas, o palos o tablas. Entonces, fuimos todo un día, me recuerdo tanto, a ayudarlo a una señora a tumbarle el rancho, que ella nos regalaba las tablas. Fuimos mi marido y yo. Pero resulta cuando a lo último la señora vio que habíamos tumbado todo, ella nos dijo que no, que esas tablas eran para vender. Llenos de rabia nos fuimos donde una abuelita que también estábamos ayudando y le dijimos (a las buenas no) 'abuelita le vamos a quitar unas tablitas' y con esas tablas nos venimos. Y eso acá era puras piedras, eso era verraco, todo enmontado como estaba".

Una vez se inicia la construcción del rancho, el hombre se desempeña en esa tarea, mientras la mujer organiza el espacio interno de la vivienda. A nivel del barrio encontramos el mismo patrón adentro-afuera: son las mujeres las que van a buscar de dónde traer el agua; ubicar un sitio para lavar la ropa; establecer las rutas a los ranchos de vecinos y parientes; organizar la primera tiendita del sector; delimitar terrazas para su

jardín, para colgar ropas, para que jueguen los niños y finalmente, establecer las redes de ayuda mutua entre las compañeras más allegadas.

"Las vecinas de por acá, todas tenemos las mismas necesidades. Y al ver que uno puede colaborar en algo para que alivie un tantico, pues uno ayuda porque piensa que después le ayudan a uno... Acá por lo menos es muy común que no tenemos la sopa para los niños, o que es muy tarde y no hemos hecho almuerzo esperando que el marido llegue con la platica. Se va uno y se arrima donde la vecina y le dice... venga en qué le ayudo a hacer, entonces ella ya sabe, se da cuenta de que uno no tiene qué darles a los niños, entonces hace más almuerzo".

Son sobre todo las mujeres las que en sus quehaceres domésticos van conformando la organización socio-espacial interna del barrio, tejiendo un conjunto de espacios de trabajo, de circulación, de reproducción, de descanso y recreación. La naturaleza misma del barrio de invasión —donde faltan espacios dentro de las viviendas, donde no se han individualizado los servicios públicos— hace imposible delimitar claramente lo público de lo doméstico. Todo el asentamiento constituye un espacio semi-público o semi-privado, con pilas y lavaderos comunales; letrinas fuera de la casa, cocinas al aire libre. En Transición estos elementos urbanísticos semi-privados se incorporan a un laberinto de caminitos, primitivos puentes, terrazas y conglomerados de ranchos cuyo aparente desorden ha sido dictado por las dificultades del terreno pendiente, las aguas y la vegetación.

Los hombres, en cambio, representan al barrio hacia afuera. Salen en busca de apoyo institucional para conseguir servicios públicos; piden audiencias al Alcalde, van al Concejo municipal, movilizan a políticos y prometen votos, todo ello en apoyo a la legalización de los terrenos. Aun-

La segunda fase del proceso de invasión la denominamos la de la consolidación del barrio. Se construyen las casas, se establece una organización espacial, se busca alguna forma de conseguir lo más elemental de servicios: agua, electricidad. En esta fase, la división de trabajo y las relaciones de género vuelven a su sitio tradicional. Tanto a nivel de la vivienda como a nivel del barrio parece reestablecerse una separación entre la esfera privada, doméstica, la de la mujer y la esfera pública, la del hombre.

5. El papel protagónico de la mujer en las invasiones es conocido también en otras partes del país. Desafortunadamente existen muy pocos testimonios escritos sobre los procesos de invasión, de los cuales citamos aquí los siguientes ejemplos de Bogotá: en Santa Rosa de Lima: "En la noche del 28 de septiembre de 1963, Carmen Castillo y Ana María Gutiérrez vinieron al sitio donde hoy se erige nuestro barrio. Clavaron algunos palos y así construyeron los primeros ranchitos de Santa Rosa. Habían sido impulsadas por las condiciones miserables en que vivían..." (Janssen (1984) pp. 89-90).

En Policarpa Salavarrieta: "Fue iniciada el 29 de junio de 1961 por Rosa Buenaventura. Acosada por el lanzamiento que estaban a punto de hacerle de la pieza donde vivía con sus pequeños hijos, levantó allí el primer rancho..."

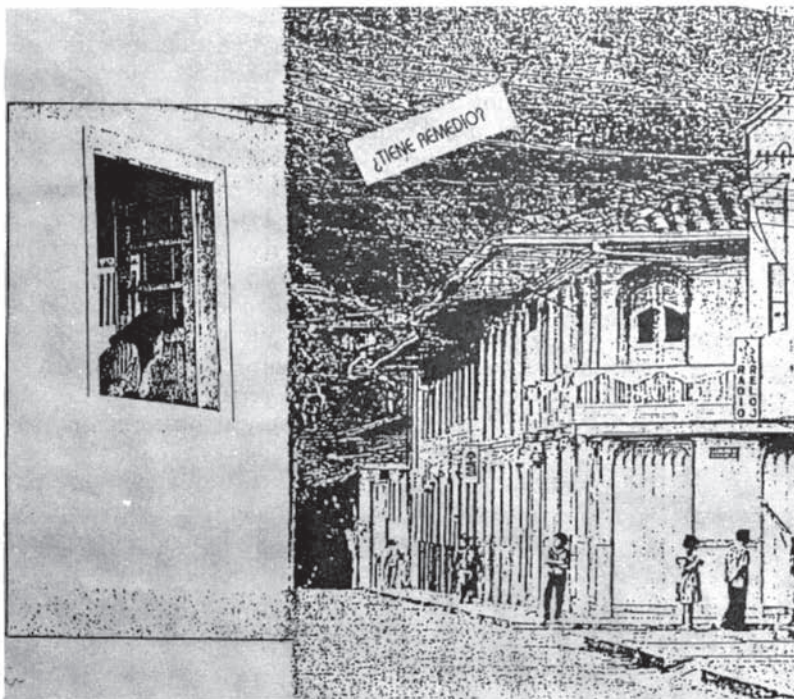
(Arango (1981) p. 49).

que a veces participan mujeres en esas comisiones, eso es una excepción⁶.

Después de haber sido expulsadas de varias zonas de invasión por la fuerza pública, unas señoras comentan:

"Ese día nos encontramos en el parque frente a la Gobernación... y los señores dijeron 'vamos a hablar con el señor Gobernador o con el secretario de Gobierno, alguna solución nos darán'. Se fueron todos los hombres junto con las personas que nos estaban colaborando, nosotras las mujeres nos quedamos allí en el parque..."

(Texto del audiovisual "La Lucha por un Futuro Mejor" realizado por la comunidad



de "la Esperanza III", un barrio de "reubicados", también al norte de Bucaramanga.)

Por otro lado, pocos hombres participan en las actividades domésticas del barrio, con excepción de aquellos trabajos que requieren un gran esfuerzo físico (abrir caminos, construir terrazas, talar árboles).

A este esquema tradicional de división de trabajo "hacia adentro" y "hacia afuera" se presentan sin embargo, excepciones. Con cierta frecuencia se observan hombres o muchachos que desarrollan trabajos domésticos o cuidan los niños pequeños mientras la madre sale a trabajar. Pero ese rompimiento con los roles tradicionales no es sancionado socialmente y más bien corresponde a unas soluciones prácticas a los proble-

mas domésticos cuando no hay nadie más (del sexo femenino) disponible.

"Por acá se ha visto mucho que el hombre joven colabora en la casa, por lo menos en esas familias donde no tienen el papá o éste es muy borrachín e irresponsable... pero, dígame, los otros muchachos del barrio los tratan mal. Ellos dicen que parecen viejas, que son raros por el hecho de ayudarlo a la mamá o sencillamente se burlan nada más y hasta no los admiten en la gallada de ellos... Ellos hacen el oficio más bien discretamente dentro del rancho. Del tiempo que llevo aquí, nada más que tres hombres he visto lavar en las pilas. Un señor, muy consciente, llegó un día que estábamos lavando y dijo que a él no le daba pena a pesar de que digan que él se deja montar por la mujer... pero a él no le importa".

La etapa de legalización: subordinación o conflicto

Legalización" es la clave para denominar la tercera fase del proceso de invasión, entendiendo por ella no sólo los títulos de propiedad de la tierra, sino todo el proceso de acercamiento del barrio a la administración urbana: el reconocimiento político-administrativo del asentamiento, la ejecución de obras públicas y servicios sociales por parte del Estado, el registro de la población mediante censos, la reglamentación de los derechos sobre sus terrenos y mejoras.

En la fase de la legalización, la vivienda se convierte en un bien estratégico. El dominio sobre ella da ciertas garantías de lograr desarrollar un "proyecto de vida" en medio de la inestabilidad económica, social y familiar de las clases populares urbanas. Ante la primera acción legal del Estado —generalmente un censo de viviendas, como paso previo a la titulación— el proceso de descomposición familiar se manifiesta en dos tipos de situaciones. La primera, tal vez la más común, es que el hombre abandona a la mujer y los hijos. Si estaba de paso en el barrio y no había participado en la invasión del terreno, les dejará la vivienda y probablemente saldrá de la comunidad. Excepcionalmente hemos encontrado el fenómeno al revés: la mujer abandona al marido y los hijos. La otra situación es una que no nos habíamos imaginado antes de la realización del censo y el trabajo de campo, pero que se nos presentó como tendencia ascendente en el

Son sobre todo las mujeres las que en sus quehaceres domésticos van conformando la organización socioespacial interna del barrio, tejiendo un conjunto de espacios de trabajo, de circulación, de reproducción, de descanso y recreación.

6. Más en Bucaramanga que en otras ciudades como Bogotá, donde se han movilizadas las mujeres en un ambiente de mayor politización.

barrio de nuestro estudio: el hombre desaloja a su mujer y a los hijos y él se queda con el rancho, generalmente con el propósito de unirse con otra. En ese momento, el problema de la propiedad se liga con un problema de poder, que en el complejo cultural santandereano encuentra su máxima y legítima expresión en la agresividad física del hombre hacia su pareja y hacia la comunidad⁷. El hombre pues se considera dueño absoluto del rancho y así lo manifiesta, desconociendo por completo el papel que tiempo atrás desempeñó la mujer desalojada en defensa de su terreno y su techo. Previendo la inestabilidad de la convivencia de la pareja y en una situación



donde no están reguladas por ley ni la relación conyugal ni la relación de propiedad, el hombre busca figurar exclusivamente él en los censos, para así garantizar su dominio sobre la vivienda, respaldado no sólo socialmente sino también por el Estado con un futuro título de propiedad a su nombre.

"Como en el caso mío. El quiso que en el censo sólo quedara el nombre de él... y yo a pensar de qué tal, que algún día le da por sacarme... O en discusiones, él dice que el rancho es de él, entonces uno se desilusiona tanto... Yo sí siento tener derecho sobre el

rancho, por el puro hecho de haberme fregado tanto y ser la mamá de los niños. Es cierto, el rancho es de todos, pero entonces uno lucha mucho y es tantísima la lucha y si le llegan a quitarle el rancho a uno es como quitarle un pedazo del cuerpo...

Porque a nosotros nos han salido trabajos por allí en fincas, pero uno se pone a pensar, tengo que dejar mi ranchito... y dice no, mejor me quedo acá".

Aunque no existen datos cuantitativos de este fenómeno en medio de la gran movilidad del mercado de vivienda en barrios de invasión, el Comité de Mujeres de Transición (al cual nos referimos más adelante) conoció 20 casos de mujeres desalojadas junto con sus hijos en el sector de invasión reciente, en el curso de un año y medio; esos desalojos se produjeron incluso mientras regía en el barrio un acuerdo de "congelamiento" respecto a la compra-venta, el arriendo, el inquilinato y otras formas de traspaso de la vivienda. Indudablemente, los rasgos culturales agresivos, dan una especificidad regional al ejercicio de la autoridad y el dominio masculinos, expresada en el rechazo, la agresión física y el desalojo de su cónyuge y sus hijos. En cambio, en otros países, como por ejemplo el Brasil, se ha señalado que el hecho de que el rancho pertenezca al hombre, lo amarra más a su familia y evita que las separaciones sean más frecuentes⁸. Pero en nuestras observaciones en Colombia, en comunidades tal vez más pobres, más violentas, más "de hecho" y menos respetuosas de la ley, ni siquiera el techo común, alcanzado mediante una lucha también común, ha podido parar los procesos dolorosos de descomposición-recomposición familiar y los reacomodos subsiguientes en la posesión de la vivienda.

7. La antropóloga Virginia Gutiérrez dice en su clásico estudio "Familia y Cultura en Colombia", sobre la personalidad varonil en el complejo cultural santandereano o neo-hispano: "La subcultura neo-hispánica configura una familia de rasgos patriarcales, constituyendo uno de los extremos de la tendencia que se localiza en la región oriental de Colombia. (...) Popularmente, este complejo se individualiza por ofrecer una estampa varonil caracterizada por una generosa extroversión de agresividad física dirigida a la comunidad y vertida también en la familia. Esta personalidad colectiva, de erizadas aristas conflictivas, aparece entonces frente al país, enseñando los rasgos de machismo latino... En su forma caricaturesca de extrema agresividad física, representa la figura del matón de todas las épocas, mientras en la versión atenuada y de sublimación, simboliza la rebeldía retaliadora de injusticia... una tercera proyección la hallamos en el patriarca defensor de la autoridad focalizada en el progenitor..." (Gutiérrez de Pineda (1975), pp. 160, 161, 162).

8. Giffin et. al. en CEPAL (1984). Ver bibliografía.

Los procesos de descomposición familiar se reflejan sólo parcialmente en las estadísticas. Los investigadores Vélez y Kaufman⁹ señalan para 1980 que el 20.5% de los hogares en zonas marginales de Bucaramanga estaban encabezados por una mujer. Otras fuentes, más recientes, indican una cifra de alrededor del 40%. Y en el censo de Transición en 1985, se registraron entre 55 y 63% de hogares encabezados por una mujer¹⁰. Aunque no completamente confiables, esos datos nos indican una tendencia al aumento de la función de cabeza de hogar entre las mujeres. En realidad, el fenómeno de la mujer-jefe de hogar, hay que entenderlo no tanto como categoría social sino como una o varias etapas en el ciclo vital de la mujer popular urbana. La dificultad de desarrollar relaciones conyugales más estables se relaciona con la imposibilidad económica del hombre para cumplir con la expectativa de proveer a las necesidades básicas de la familia, allí donde la cultura adscribe al hombre esa responsabilidad exclusiva como contrapartida de su poder absoluto. Mientras al hombre que sostiene su hogar se le reconoce un alto prestigio social, a la mujer que asume tal función se le demerita su imagen. En las familias de fuerte estructura patriarcal¹¹, la pobreza, el desempleo y por lo tanto el incumplimiento de las normas de convivencia, crean tensiones para ambos sexos.

El hombre, que cuenta con la ventaja cultural de retener la iniciativa, responde con la hábil sustracción a sus responsabilidades. A la mujer, por el contrario, no le queda opción distinta a la de asumir el doble papel —productivo y doméstico— y la doble responsabilidad de padre y madre.

“Para los sectores pobres urbanos... la precariedad económica reclama un grado de solidaridad y de confluencia de esfuerzos mayor que en otros sectores sociales, en la medida en que se depende de cada uno como generadores de ingresos a fin de mantener al grupo familiar, pero al mismo tiempo esas mismas condiciones de pobreza actúan haciendo más vulnerables la estabilidad y la cohesión interna del grupo familiar... El proceso de sucesivas relaciones conyugales y embarazos no deseados refleja la situación más común de la imposibilidad de un proyecto de vida familiar que permita desplegar en el tiempo una forma planificada de reproducción social”¹².

Que se logre o no realizar un “proyecto de vida” es algo que se define en buena parte en la etapa expansiva del ciclo vital familiar. En esa etapa se conjugan dos factores: es el momento en que la necesidad de un techo para los hijos impulsa a realizar la invasión de un terreno y la

construcción de un rancho propio. Y también es la fase en que se suele presentar la mayor angustia por las dificultades en el sostenimiento de los hijos. Por consiguiente, siempre existe la amenaza del abandono por parte del hombre, la frustración del proyecto de vida de la mujer y el conflicto de dominio sobre el único bien estable que poseen: la vivienda.

Podríamos decir en conclusión, que la vivienda asume su importancia estratégica en una fase crítica de la familia popular urbana, cuando las necesidades son mayores y la tendencia a la descomposición es más fuerte. Lo anterior explica por qué la consecución de un techo propio da cabida, simultáneamente, a dos procesos contradictorios: por un lado autonomía y por el otro subordinación de la mujer.

El Estado frente a la mujer en el barrio popular

Desde dos ángulos se puede analizar la relación Estado-mujer popular urbana: las políticas específicas para la mujer —si las hay— y las políticas respecto a los barrios de invasión dentro del conjunto de la organización espacial urbana. Los pocos programas oficiales con atención específica a la problemática de la mujer —la mayoría con financiación externa multilateral (UNICEF, PNUD, etc.) se desarrollan dentro de unas precarias condiciones de aceptación oficial. “Los programas para las mujeres generalmente no atraen la atención del Gobierno, que les da baja prioridad, poca financiación y restringido apoyo político. Es común la apreciación de que esos proyectos no guardan relación con el desarrollo económico, tienen escaso valor y son ineficaces en función de los costos, porque se desconoce la productividad del trabajo doméstico, comunitario y voluntario”¹³.

9. Bonilla C. Elssy (comp.) 1985, p. 85. Ver bibliografía.

10. El concepto “mujer jefe de hogar”, usado como categoría en muchos censos y encuestas tiene una definición ambivalente. ¿Quién define cuándo es jefe? Y si hoy no hay hombre en el hogar y mañana sí, ¿la mujer entrega su jefatura? En el censo de Transición se usaron tres indicadores, ninguno muy satisfactorio: si la mujer era dueña del rancho; si era la primera en la lista de vivientes y si no había hombres adultos entre los miembros de la unidad doméstica.

11. “...la mujer espera que su marido sea el amo y señor en su hogar, tal como la cultura lo ordena... la imagen ideal del marido (tiene) como cualidad primordial el que fuera capaz de dominar reciamente en su hogar y de defenderlo ante el mundo extraño...” (Gutiérrez de Pineda, pp. 176 y 190).

12. Giffin et. al. en CEPAL (1984), p. 78.

13. Ramírez, Socorro y Ofelia Gómez (1987) p. 30. Ver bibliografía.

Podríamos decir en conclusión, que la vivienda asume su importancia estratégica en una fase crítica de la familia popular urbana, cuando las necesidades son mayores y la tendencia a la descomposición es más fuerte. Lo anterior explica por qué la consecución de un techo propio da cabida, simultáneamente, a dos procesos contradictorios: por un lado autonomía y por el otro subordinación de la mujer.

Aunque se han promovido algunas iniciativas como la atención específica a la mujer en programas de servicios básicos urbanos, la organización de la mujer campesina y la creación de microempresas de mujeres.

Conclusiones

Hemos ilustrado el papel de la mujer en un barrio de invasión con un ejemplo del departamento de Santander, una región donde la rudeza del hombre es proverbial y la estructura de la familia reconocidamente patriarcal y la consiguiente subordinación de la mujer en forma más pronunciada o directa que la de otras regiones del país. Sin embargo, es precisamente esa característica la que nos permite esclarecer unos fenómenos que en otras circunstancias se presentan de manera encubierta y difusa.

Recorriendo todo el proceso de invasión —relaciones con el Estado y organización barrial— nos encontramos con el hecho de que se presentan múltiples ocasiones de ruptura con los viejos esquemas de lo masculino y lo femenino. El primer momento en el papel heroico de la mujer en la ocupación del terreno. Otro, cuando los hombres de una nueva generación criada por mujeres jefes de hogar, asumen algunos oficios domésticos. Pero todas esas pequeñas rupturas no son duraderas sino netamente coyunturales. Por la comunidad son vistas como excepciones tácticas a la norma, excepciones que se hacen por motivo de “la necesidad”. Con ellas, la norma misma no ha cambiado. Por eso, la mujer que defiende el terreno, luego no reclama abiertamente su derecho a la vivienda; por la misma razón, el hombre que lava la ropa, prefiere hacerlo a escondidas.

Se ha dicho de las mujeres populares urbanas que sus prácticas colectivas y su capacidad de movilización han determinado en gran medida los beneficios obtenidos en cualquiera de las luchas. Cabe señalar que el carácter coyuntural impide precisamente que sea visible esa participación femenina; que se registren las luchas de las mujeres no sólo en la prensa sino en la conciencia de su comunidad; que redefinan los roles y la asignación de tareas en torno a los ámbitos doméstico y público y que se democratice el derecho a la vivienda, también a nivel de la pareja.

Más que el protagonismo en los momentos más álgidos de la lucha, será la labor silenciosa de una organización estructurada y permanente, la que introduzca a la mujer sistemáticamente en el mundo público a través de objetivos de bienestar e igualdad; la que así logre trascender los viejos esquemas culturales respecto a los roles de

género, y la que cambie la posición de la mujer frente al hábitat de su barrio popular. El hecho de que ese tipo de organización femenina encuentre frecuentemente oposición de parte de los hombres del barrio, no hace sino subrayar la importancia estratégica de la lucha de las mujeres por organizaciones estables ●

Bibliografía citada

- ARANGO, Carlos, *Crónicas de la lucha por la vivienda en Colombia*. Bogotá, 1981.
- BONILLA C., Elssy (compiladora), *Mujer y familia en Colombia*. Plaza & Janés, Bogotá, 1985.
- BUVINIC, Mayra y Nadia H. YOUSSEF *Women-headed households: the ignored factor in development planning*. International Center for Research on Women, Washington, 1978.
- CIPAF, *La mujer en el sector popular urbano. (Selección de textos)* Santo Domingo, 1986.
- COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (Cepal) *La mujer en el sector popular urbano*. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1984.
- DIAZ, Lucila y Alejandra MASSOLO “Participación de las Mujeres en los Movimientos Sociales Urbanos en la Ciudad de México: un proyecto de Investigación”. En: *Cepal, la mujer en el sector popular urbano*. pp. 31-41 Santiago de Chile, 1984.
- FEIJOO, María del Carmen, *Buscando un techo. Familia y vivienda popular*. Colección Estudios Cedes, Buenos Aires, reimpresión 1984.
- FEIJOO, María del Carmen “Las Mujeres en los barrios: de los asuntos locales a los problemas de género”. En: *Cipaf, La mujer en el sector popular urbano*. Santo Domingo, 1986.
- GIFFIN, Karen, Silvia SANCHEZ y Diana do PRADO VALLADARES, “Las condiciones sociales de la reproducción humana”. En: *Cepal, La mujer en el sector popular urbano*. Santiago de Chile, 1984.
- GUTIERREZ DE PINEDA, Virginia, *Familia y cultura en Colombia*. Instituto Colombiano de Cultura - Biblioteca Básica Colombiana. Bogotá, 1975.
- JANSSEN, Roel, *Wij hebben zelfs geen recht op de stad*. Ecologische Uitgeverij, Amsterdam 1978.
- JANSSEN Roel, *Vivienda y luchas populares en Bogotá*. Ed. Tercer Mundo 1984.
- LEON DE LEAL, Magdalena (ed.) *Debate sobre la mujer en América Latina y el Caribe. Tomo I/La realidad colombiana*. Acep, Bogotá, 1982.
- MEERTENS, Donny, “Programa de Rehabilitación del Barrio Transición. Metodología y Plan de Acciones”. Corporación de Defensa de la Meseta de Bucaramanga, 1986.
- MEERTENS, Donny, Querubín CARDOZO y Nelly CASTILLO “Censo Socioeconómico del Barrio Transición”. Corporación de Defensa de la Meseta de Bucaramanga, 1986.
- RAMIREZ, Socorro y Ofelia GOMEZ “La Crisis Económica, la Deuda Externa y sus Efectos en las Mujeres de Sectores Populares”. Mimeo, Bogotá, 1987.
- RAMIREZ DE BUITRAGO, “Casos de Violencia en la Familia”. Mimeo. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Trabajo Social, Bogotá, 1986.
- RESTREPO, John y Donny MEERTENS, “Procesos participativos y evolución de políticas frente al asentamiento popular”. Ponencia presentada a la Conferencia sobre “Vivienda, Desarrollo Económico y Social” patrocinada por Cepal, Hábitat, Presidencia de la República y Cenac, 1986.
- REY DE MARULANDA, Nohra, “Empleo, Pobreza y Condiciones de Vida de los Hogares Urbanos en donde el Jefe es una Mujer. El Caso de Colombia”. Ponencia presentada al Simposio sobre Vivienda, Pobreza y Desarrollo Urbano, Universidad de Manchester, 1982.
- SEGURA DE CAMACHO, Nohra “La Reproducción Social: Familia y Trabajo”. En: León, Magdalena (ed): *Debate sobre la mujer en América Latina y el Caribe. Tomo I La realidad colombiana*, Acep, Bogotá, 1982, pp. 84-98.
- VELEZ, Eduardo y Daniel KAUFMAN, “La Heterogeneidad de los sectores marginados: el caso de los hogares con jefe femenino”. En: Bonilla, Elssy (comp.), *Mujer y familia en Colombia*. Plaza & Janés, 1985, pp. 81-96.

Fabio E. Velásquez
Sociólogo, profesor U. del Valle
Colaborador del Foro Nacional
por Colombia

Cali Reforma municipal: El trecho del dicho al hecho

Fabio Velásquez

Se ha repetido con insistencia y con razón que la reforma del Régimen Municipal constituye uno de los hechos más importantes de nuestra historia política reciente. Aunque la gran mayoría de los colombianos desconoce el contenido y el alcance de las modificaciones introducidas en el funcionamiento de los gobiernos locales, el tema reviste una gran actualidad: la actividad febril de los partidos en torno a programas, candidaturas y alianzas para la elección popular de Alcaldes, así como el desafortunado clima de polarización social y política que soporta actualmente el país son prueba de que la cuestión se ha colocado en el centro de la vida política colombiana.

Lo cierto es que, más allá de la agitación partidista, la Reforma Municipal ha tocado aspectos vitales de la vida política local, en particular aquellos que se refieren a las competencias municipales y a las relaciones del ciudadano con el gobierno. Las decisiones de descentralizar la acción del Estado, otorgando nuevas funciones y nuevos recursos a los municipios, y de acercar al ciudadano a las instancias de Gobierno, estableciendo algunos canales institucionales de participación, constituyen el inicio de lo que puede ser una transformación, así sea parcial, del régimen político en el plano local.

Sin embargo, como reza el adagio, “del dicho al hecho hay mucho trecho”. En efecto, una cosa es el enunciado de las leyes y decretos que ordenan la reforma y otra las formas y ritmos de su aplicación. Estos últimos tienen que ver no solamente con la reglamentación de las leyes expedidas, determinadas en alto grado por los intereses políticos de quienes las elaboran, sino tam-



bién con las condiciones sociales y políticas de cada localidad. Sin duda, la reforma tendrá un significado y un desarrollo muy diferentes en un pequeño municipio y en una gran ciudad. En el primer caso, cabe pensar que no logre afectar las estructuras tradicionales de dominación y de control político, mientras que en el segundo es probable que se modifiquen, en mayor o menor grado, las conductas de los actores políticos y varíe la correlación de fuerzas existente.

Más aún, puede presumirse que el tránsito y los efectos de la reforma no serán los mismos en las distintas ciudades, pues su factibilidad política depende de variables muy diversas, como por ejemplo la importancia política y electoral de cada núcleo

Una cosa es el enunciado de la Reforma Municipal y las leyes y decretos que la reglamentan y otra las formas y ritmos de su aplicación. En Cali la Reforma sigue en la incertidumbre y las pugnas entre las fracciones políticas de los partidos tradicionales.

urbano, el grado de desarrollo de las organizaciones populares y de los movimientos sociales y las formas propias de ejercicio del poder en la ciudad. Hay, por tanto, que mirar los rasgos específicos de cada ciudad y entender con su ayuda los resultados de esta primera fase de reglamentación y aplicación del nuevo régimen municipal. En este artículo se intenta evaluar lo que hasta ahora se ha hecho en Cali en aplicación de la Reforma, examinando el tipo de cambios introducidos en la Administración Municipal, su alcance y, sobre todo, su sentido en el marco de las relaciones políticas propias de la ciudad.

Las propuestas de los Concejales

La Reforma Municipal comprende cuatro aspectos centrales: en primer lugar, la elección popular de alcaldes y la consulta ciudadana, consagradas en el Acto Legislativo No. 1 de 1986 que reformó la Constitución. En segundo lugar, las medidas descentralizadoras que asignan nuevas funciones a los municipios y redefinen parcial o totalmente la organización de algunos institutos descentralizados. En tercer lugar, el fortalecimiento fiscal de los municipios. Finalmente, los mecanismos de participación ciudadana (Juntas Administradoras Locales, participación de Ligas de Usuarios en las Juntas Directivas de las Empresas de Servicios Públicos, convenios entre Juntas de Acción Comunal y Administración Local para la realización de obras). Para efectos de este trabajo interesa analizar en particular los aspectos relativos a la descentralización y la participación, pues son ellos los que tienen que ver más directamente con el funcionamiento de la administración municipal y con la relación entre ciudadanía y gobierno local.

La reglamentación de la Reforma Municipal y su aplicación en el país han sido un proceso sumamente lento. Después de un año largo de promulgada la reforma y de expedidas las leyes reglamentarias básicas, parece dominar una especie de "pereza política" tanto en los Concejos Municipales como en el Ejecutivo, para ponerla en marcha. Cali no escapa a esa tendencia. Mientras en ciudades intermedias como Pereira y Cartagena ya fue aprobada una reglamentación de las Juntas Administradoras Locales (uno de los aspectos cruciales de la Reforma Municipal), y en Bogotá y Mede-

llín el proceso se encuentra bastante avanzado, en Cali es poco lo que se ha hecho al respecto.

En efecto, tan solo han sido expedidos los acuerdos que modifican la composición de la Junta Directiva de EMCALI y de EMSIRVA (Acuerdos No. 82 de enero de 1987 y 1554 de junio de 1987, respectivamente) y las resoluciones que convocan a la inscripción de representantes de las Ligas de Usuarios. De resto, ni el Alcalde ha planteado a la opinión pública su propuesta de reglamentación de las comunas y corregimientos ni el Concejo Municipal se ha esforzado mucho por sacar adelante la reglamentación de las Juntas Administrado-



ras Locales. Incluso, el tema de la elección popular de alcaldes no ha llegado a suscitar la dinámica política que ha surgido en ciudades como Bogotá y Medellín. Hasta la fecha se sabe de cuatro o cinco nominados como pre-candidatos, cifra realmente pequeña si se tiene en cuenta el número de aspirantes en las otras dos grandes capitales.

Uno de los puntos más álgidos de la Reforma Municipal es el de las Juntas Administradoras Locales, pues en ellas se va a concentrar una parte de la iniciativa ciudadana, en particular de aquellos sectores tradicionalmente marginados de los canales de decisión política, y en esa medida

pueden convertirse en un mecanismo de relación con el gobierno local que no esté necesariamente mediatizado por la acción clientelista de los intermedios políticos. Aunque las funciones asignadas a esas Juntas en el Código de Régimen Municipal son bastante imprecisas, los Concejos Municipales tienen la oportunidad de definir las más claramente y de otorgar a la población una mayor o menor capacidad de intervención en el manejo de los asuntos locales. Y allí está el meollo del asunto. En Cali existen tres proyectos de reglamentación de las Juntas, dos de ellos ya presentados al Concejo: uno del Nuevo Liberalismo, y otro de la Unión Patriótica, en alianza con un concejal conservador. El tercero es el del Alcalde, que hace parte de un paquete más amplio de reformas a la Administración Municipal.

El proyecto del Nuevo Liberalismo es más detallado y extenso (21 artículos) que el de la Unión Patriótica (12 artículos). Su intención es la de asignar funciones muy diversas a las Juntas Administradoras, tanto en lo participativo (información a la población, consulta sobre temas claves del desarrollo local, iniciativa ciudadana sobre proyectos específicos, fiscalización de la ejecución de proyectos) como en la Administración y co-gestión de servicios a escala local, e incluso en el fomento de las organizaciones cívicas y ciudadanas. La idea es convertir a las Juntas en *intermediarias eficaces* entre la ciudadanía y el gobierno local. Para ello, el proyecto propone una composición de siete miembros, todos ellos elegidos popularmente, y una organización por comités en las áreas de Planificación, Vigilancia, Finanzas e Información Ciudadana, encargados de coordinar el trabajo de la Junta con la ciudadanía y con la administración central. Desafortunadamente, la intención de fortalecer las Juntas mediante la asignación de funciones y recursos se ve contrarrestada por la posibilidad que se otorga al Alcalde de destituir a los miembros de las Juntas a solicitud de estas últimas. Con esta medida no sólo se les resta autonomía, sino que se abre la puerta a que las destituciones se conviertan en el mecanismo privilegiado para "saldar cuentas" entre los rivales políticos. Las Juntas se convertirían, así, en los nuevos escenarios del sectarismo político.

El proyecto de Acuerdo presentado por la U.P., aunque más corto y menos detalla-

do en la asignación de funciones y de estructuras a las Juntas, pretende darles una autonomía total y un papel protagónico en la vida local. El proyecto propone que las Juntas sean integradas por siete miembros, todos ellos elegidos por votación directa. Establece, además, un régimen de inhabilidades e incompatibilidades que brinda una gran autonomía a esos organismos e impide la influencia directa de personas que tengan o mantengan algún tipo de nexo con la administración local. El proyecto no especifica mucho las funciones de las Juntas, a excepción de aquella de formular la política de desarrollo de la Comuna o Corregimiento y de definir los planes y pro-



gramas por ejecutar, siempre y cuando se adecúen al Plan General de Desarrollo. Este punto parece suponer un concepto de planificación centralizada (desde la administración central hacia las Juntas) y no un concepto alternativo de planificación desde la base, lo cual obviamente contrasta con la idea de convertir a estas Juntas en verdaderos órganos de poder local. Este último implicaría formas más pluralistas, participativas y autónomas de definición de programas y planes de desarrollo comunal. En este punto, como se verá más adelante, la propuesta de la U.P. se acerca bastante a la del Alcalde y se aleja notoriamente de la del Nuevo Liberalismo.

La Reforma Municipal contiene en su formulación inicial este espíritu de apertura y de garantía de unos mecanismos mínimos, antes inexistentes, de acceso de los ciudadanos a las decisiones políticas. Sin embargo, ha sido sometida a una reinterpretación por parte del gobierno actual, al igual que otros procesos como el de la paz. Dicha reinterpretación apunta hacia la institucionalización de los procesos políticos, entendida como la definición de unos límites legales e institucionales en el marco de los cuales puede desarrollarse la acción política.

De todas formas, pese a estos “deslices centralistas”, el proyecto pretende hacer de las Comunas y de sus respectivas Juntas un *ámbito de poder local* en el que la ciudadanía pueda no solamente expresar sus puntos de vista sino también proponer alternativas de respuesta a sus problemas y contar con los recursos necesarios para contribuir a su solución. Esta intención se enmarca dentro de propuestas más amplias formuladas por la U.P. que buscan darle a la Reforma Municipal una mayor importancia asignándole un status constitucional y no simplemente legal, y revestirla de un carácter más democrático. En opinión de la U.P., la Reforma Municipal, aunque constituye un paso positivo en muchos sentidos, es fundamentalmente una reforma descentralizadora, antes que democratizante. De hecho, la Reforma no garantiza totalmente la autonomía municipal, objetivo que supondría definir al Alcalde como mandatario con responsabilidades ante el pueblo, reglamentar democráticamente el referéndum, consagrar la potestad fiscal, de manera que el Alcalde y el Concejo puedan reestructurar algunas normas vitales para la vida de la ciudad (por ejemplo, valorización y predial) y otorgar al Concejo una potestad legislativa sobre asuntos de interés ciudadano.

Además de una administración autónoma, señala la U.P., es necesaria una administración unitaria que permita al Concejo discutir conjuntamente los presupuestos de la Administración Central y de las Empresas Municipales, y que propicie la existencia de una unidad central de planificación económica y urbanística, dentro de la cual las Juntas Administradoras Locales participen como apoyos descentralizados en las Comunas. La comunicación entre las Juntas y el gobierno central se haría, entonces, a través de un Consejo Consultivo de Planeación, órgano máximo en el que la ciudadanía, los concejales y el gobierno local podrían discutir sus propuestas de desarrollo para la ciudad.

La propuesta del Alcalde

El Alcalde de Cali, Henry Eder, ha venido trabajando desde hace casi un año en un proyecto de reorganización del ejecutivo local, que incluye una propuesta sobre sectorización de la ciudad en comu-

nas y corregimientos y, aunque no le compete, una reglamentación de las Juntas Administradoras Locales¹. Esta propuesta contrasta abiertamente en sus intenciones con las dos analizadas anteriormente. En efecto, más allá de las similitudes formales en cuanto al número de integrantes de las Juntas y de aquellos que han de ser elegidos por votación popular, el proyecto parte de un supuesto fundamental: el Alcalde es quien gobierna y la administración quien ejecuta. Por lo tanto, la ciudadanía no puede ni gobernar ni administrar; debe limitarse a ser consultada, a plantear iniciativas y a fiscalizar la acción del gobierno local. En consecuencia, las Juntas Administradoras Locales no deben tener funciones de co-administración y gestión local, sino que deben hacer parte de un flujo administrativo —que posee evidentemente un carácter político— que parta de las instancias planificadoras, pase por las de coordinación y ejecución para llegar luego a la ciudadanía (beneficiarios) y terminar de nuevo en la administración central. La iniciativa ciudadana constituye uno de los insumos de ese flujo, junto con los planes y programas definidos por el ente planificador central, y cumple una doble misión: de iniciativa y de control de la acción gubernamental. El gobierno establece “planes marco”, dentro de los cuales las necesidades ciudadanas deben buscar su propio espacio. De esa manera, el gobierno de la ciudad sería la conjunción de necesidades y planes y no solamente la definición tecnocrática de programas de trabajo ni mucho menos el sometimiento de la acción del ejecutivo al “mercado” de necesidades ciudadanas.

Toda la reestructuración de la administración municipal está construida sobre esa base. En lo relativo a las Juntas y, en general, a la comunicación entre el gobierno y la población, se propone la creación de una Vice-Alcaldía Territorial, encargada de mantener ese nexo. Esa instancia centralizaría la información proveniente de las Juntas y coordinaría, a través de Directores de Comuna, las acciones locales y las relaciones con los ciudadanos y sus organizaciones. Para efectos de la programación de actividades que respondan a las necesidades de la población, esa Vice-Alcaldía hará una consulta quincenal, cuyos resultados alimentarán la información de la Unidad Central de Planificación.

La idea, entonces, es la de crear un sistema de administración local en el que que-

1. En el momento de escribir este artículo, los documentos que sustentan y describen la propuesta continúan siendo de circulación restringida. La información aquí consignada es el producto de conversaciones e intercambios informales de ideas con algunas de las personas que han trabajado en el proyecto de reforma.

den muy bien definidas las responsabilidades y los límites de la acción de cada nivel de gobierno y de la ciudadanía. En ese sistema, la población no puede sobrepasar el umbral de la iniciativa, la consulta y la fiscalización. Debe cumplir una función precisa de alimentación del sistema de información para que la administración central pueda ejecutar sus planes. De no limitarse a ese papel, las Juntas correrían el peligro de convertirse en Cabildos, cosa que no le interesa en lo más mínimo al Alcalde ni a los intereses políticos que representa.

Aparte del supuesto de que la gente debe limitarse a ser gobernada, existe un segundo postulado que fundamenta la reforma: el del traslado de los criterios de la organización empresarial privada a la administración pública. No es por azar que en este artículo se haya hablado de flujos, de insumos de información, de división del trabajo en el seno de la administración y de "mercado" de necesidades ciudadanas. Ese lenguaje corresponde al espíritu de la propuesta. En efecto, se trata de organizar la maquinaria administrativa de manera jerárquica y divisional, estableciendo ámbitos de competencia muy precisos. A la cabeza de la administración estaría el Alcalde, con su rol de cerebro creador y planificador del desarrollo de la ciudad (el Presidente de la Corporación). Sus colaboradores inmediatos (secretarios o Vice-Alcaldes) pondrían en marcha los planes diseñados desde arriba y tendrían a su cargo los recursos necesarios para la programación, ejecución y evaluación de los proyectos en marcha (Junta Directiva). En un tercer nivel, la ciudadanía actuaría como objeto de la acción pública y como fuente de necesidades (la clientela).

En esta óptica, el Alcalde no "perdería su tiempo" resolviendo pequeños problemas. El contacto entre la clientela y el Presidente de la Corporación sería mínimo, casi nulo. Los mandos medios serían los encargados de soportar el peso agobiante de la presión cotidiana de los ciudadanos y de dar respuestas acomodadas a los flujos administrativos previamente establecidos.

El control político de la participación ciudadana

Los dos supuestos en los que se apoya la propuesta de la Alcaldía (limitación del rol del ciudadano a ser simple objeto de

la acción pública y sujeto de iniciativas y de fiscalización, de un lado, y traslado de los criterios empresariales privados al manejo de la administración pública, de otro) conforman una unidad y pretenden un doble efecto: la eficiencia administrativa del gobierno (por lo menos en teoría) y el control político de la participación ciudadana. Interesa ahondar un poco en el significado y en las implicaciones de este segundo aspecto.

La definición inicial del rol ciudadano como simple receptor de la acción pública y como sujeto político con posibilidades muy limitadas de intervención constituye



Para el alcalde de Cali la ciudadanía no puede ni gobernar ni administrar, debe limitarse a ser consultada, a planear iniciativas y a fiscalizar la acción del gobierno.

la cuestión política de fondo de la propuesta del actual Alcalde. En efecto, ya se dijo al iniciar este artículo que la importancia política de la reforma radica en la manera como puede transformar parcial o totalmente, el régimen político. Dicha transformación alude, en el caso colombiano, a una apertura democrática que sustituya las formas autoritarias y represivas de relación del Estado con el ciudadano, en especial con aquellos ciudadanos que, en virtud de su condición de clases subalternas, constituyen una fuente potencial de conflicto y desestabilización. La Re-

forma Municipal contiene en su formulación inicial este espíritu de apertura y de garantía de unos mecanismos mínimos, antes inexistentes, de acceso de los ciudadanos a las decisiones políticas. Sin embargo, ha sido sometida a una reinterpretación por parte del gobierno actual, al igual que otros procesos como el de la paz. Dicha reinterpretación apunta hacia la institucionalización de los procesos políticos, entendida como la definición de unos límites legales e institucionales en el marco de los cuales puede desarrollarse la acción política. Lo que quede por fuera de esos límites resulta por lo menos ilegal y en muchos casos subversivo.

La participación ciudadana, que durante la administración Betancur fue entendida como la llave maestra de la solución de los conflictos sociales y políticos, fue ubicada por el actual gobierno en la frontera de la institucionalización, en el límite de lo legal-ilegal. Su única "salvación" como herramienta de la democracia consistiría en redefinirla con un alcance limitado, de manera que el Estado pudiera controlarla desde arriba, impidiendo así que se convirtiera en fuente alternativa de poder social y político².

El proyecto de reforma de la Administración Municipal propuesto por el Alcalde Eder es una buena muestra de esa redefinición de la participación. Se trata de que la ciudadanía se acerque al Estado, pero sin sobrepasar los límites de la iniciativa, la consulta y la vigilancia. Nunca asumiendo funciones de gestión local ni de decisión política. Se trata, en última instancia, de que el Estado recupere el control de la vida política, supuestamente entregado a fuerzas ajenas durante el cuatrienio anterior.

Pero, el proyecto no se entiende únicamente en referencia a una directriz ideológica del partido en el poder. Para entenderlo a cabalidad, es necesario consultar factores de orden local, que tienen que ver con las estructuras políticas de la ciudad y con las formas tradicionales de ejercicio del poder en ella.

Cali es una ciudad donde la riqueza se encuentra altamente concentrada, y donde, sin embargo, los altos índices de pobreza se extienden progresivamente sin provocar movimientos sociales ni protestas urbanas significativas. Al contrario, se mantienen un orden precario sobre el cual se levanta una imagen ampliamente publicitada de civismo, ocio y disfrute. Ese orden precario constituye, según Alvaro Ca-

Cali

Población (censo 85): 1.350.565

Población en edad de votar (censo 85): 841.266 (62.3%)

Población en edad de trabajar (Pet): 1.006.948 (74.55%)

Población económicamente activa (Pea): 514.550 (51.1%)

Tasas de desempleo: 1980: 6.5%

(según encuesta de hogares a diciembre de 1982: 9.0%

cada año) 1984: 12.6%

1986: 12.1%

Votación para concejo municipal 1986: 221.545 (26.3%)

Elección Popular de Alcaldes

Precandidatos

1. **Jorge Herrera Barona** (Liberal): dirigente deportivo, exgobernador del Departamento del Valle.
2. **Carlos Holmes Trujillo** (Liberal): Sin mayores antecedentes políticos, salvo ser hijo de una de las cabezas del liberalismo en el Valle.
3. **José Pardo Llada** (Movimiento Cívico): periodista, exembajador, inmigrante cubano nacionalizado, fundador del movimiento cívico en Cali, que llegó a tener una alta votación hace 5 años.
4. **Claudio Borrero** (liberal independiente).
5. **María Teresa Arizabaleta**: exfuncionaria del Departamento de Planeación Municipal y profesora universitaria. Vinculada al grupo Unión de Ciudadanas de Colombia, aceptó su candidatura a nombre de las mujeres.

macho, la normalidad para Cali³, y se reproduce mediante una acción legítima de los grupos que controlan los hilos del poder local: social y político. Dicha acción, que encuentra amplia receptividad en las clases dominadas, tiene su fundamento en la actividad filantrópica de los sectores dirigentes, en la labor de los gremios y empresarios encaminada a resaltar la responsabilidad social de la empresa, en fin, en la constante invitación a la ciudadanía a vincularse a la construcción de la ciudad y a hacerse partícipe de una responsabilidad compartida en torno al futuro de la ciudad. Todo este complejo ideológico y cultural intenta generar un sentido de participación ciudadana que contribuya a solidificar la integración social y que por esa vía disminuya la conciencia de las diferencias entre ricos y pobres o entre dominantes y dominados.

2. Ver los enunciados al respecto contenidos en el libro de Virgilio Barco *Hacia una Colombia nueva*, (Bogotá, Oveja Negra, 1986), pp. 27-28 y 177-181.

3. CAMACHO, Alvaro, *Ciudad y política: el poder y los trabajadores callejeros*, CIDSE, U. del Valle, 1986 (sin publicar). Las ideas de esta parte del artículo se inspiran totalmente en ese trabajo.

De otro lado, las prácticas clientelistas, comunes a otros lugares, completan el cuadro del ejercicio de la dominación. La estrategia ideológica se ve complementada por una eficacia práctica que garantiza en el terreno de la política cotidiana, de las necesidades concretas de los ciudadanos, el control de las instancias del poder local. De esta forma, los políticos de profesión encuentran en los sectores empresariales privados, en los "notables" de la ciudad, el compañero ideal en la labor diaria de mantenimiento de las estructuras de poder vigentes.

Uno de los indicadores más fieles de esta dinámica política es el origen social de quienes se desempeñan como Alcaldes. Muchos de ellos provienen del sector privado y reciben el apoyo de los directorios políticos de los partidos tradicionales. Dicho apoyo responde sin duda a la idea de que la presencia de estas personas en la Administración Municipal garantiza la estabilidad de las estructuras de dominación local y, a la vez, suscita entre la opinión ciudadana la imagen del empresario altruista que sacrifica su beneficio personal en aras del progreso colectivo, de ese progreso del cual son partícipes todos los caleños, independientemente de su condición social. Resulta, así, una doble ganancia: se mantiene el monopolio del poder local y, a la vez, se garantiza la legitimidad de ese monopolio.

Entre las ideas-fuerza de esta estrategia ideológico-política sobresale la de integración social. Se acude a ella no solamente para concitar el consenso ciudadano y el sentimiento de pertenencia y adscripción, sino también para suscitar el rechazo a las patologías y a las desviaciones. La inmoralidad, la guerrilla, la inseguridad urbana atentan contra la estabilidad de la sociedad local y, por ello mismo, hay que unir esfuerzos para erradicarlas del ámbito urbano. El civismo, la recuperación de tradiciones locales, los eventos colectivos, contribuyen por el contrario a reforzar la unidad social y a reafirmar la "conciencia colectiva". Pero, esa integración requiere que cada quien cumpla su función en el agregado social. La participación consiste precisamente en que cada cual acepte su condición y desde ella contribuya a la integración: las élites dirigentes, gobernando; los ciudadanos, dejándose gobernar.

Y aquí podemos retomar el análisis del proyecto de reforma de la Administración,

Cali

Juntas Administradoras Locales

(Resumen de los proyectos)

	No. de Comunas Propuestas	No. de Miembros	Miembros Elegidos por votación popular	Elección	Funciones Asignadas a las JAL
Nuevo Liberalismo	15	7 princip. 7 suplent.	7	2º. dom. julio 1988	P.A.O. P.A.
Unión Patriótica	N.D.	7 princip. 7 suplent.	7	2º. dom.	P.A.
Alcalde	8	7	7	N.D.	P.

N.D.: No hay información al respecto.

Funciones de las JAL

P: Participación en sus distintas modalidades (información, consulta, iniciativa y fiscalización).

A: Administración o coadministración en la prestación de servicios.

O: Estímulo a la creación y consolidación de organizaciones cívicas.

Composición Junta Directiva de las Empresas Municipales de Cali

12 miembros principales	4 en representación de la Administración Municipal
y 12 suplentes	4 en representación del Concejo
	4 en representación de los usuarios

Ejecución Presupuestal

(Millones de pesos)

	1982	1985
Ingresos	2.975.600	6.117.300
Egresos	3.040.900 (102.2%)	6.215.900 (101.6%)

Evolución Prevista de Recursos por Ley 12

(Millones de pesos)

1987	2.971
1988	4.159
1989	4.924
1990	6.152
1991	7.685
1992	9.597

FUENTE: DPN-UDRU-BCH. 1987.

propuesto por el Alcalde Eder. La idea de trasladar los criterios de la organización empresarial a la cosa pública constituye el aporte de un destacado empresario que trata de plasmar su experiencia de mando en la nueva estructura municipal. La idea de restringir el alcance de la participación ciudadana se enmarca en el propósito de mantener la estructura de poder vigente, conservando la imagen de integración social y de participación de la ciudadanía en el "propósito común" de que Cali siga siendo la "sucursal del cielo". En ese propósito, se asigna a las élites (políticas y empresariales) la función de gobernar; y al resto de la población, la de ser gobernados y, en lo posible, bien gobernados. Participación e integración quedan así aseguradas.

Las Perspectivas

El Alcalde sabe que tiene el poder suficiente para negociar su propuesta y sacarla adelante. Los concejales no abriga duda alguna al respecto. Tan cierto es, que prácticamente el Concejo Municipal ha congelado la discusión de los proyectos del Nuevo Liberalismo y de la Unión Patriótica a la espera de que el Alcalde presente el suyo. Es más. No es descabellado pensar que la mayoría de los concejales, en particular los de los partidos tradicionales, hayan decidido acogerse a la propuesta del Alcalde, no tanto por disciplina partidista o de coaliciones, sino porque realmente no están interesados en acelerar la reglamentación de las Juntas Administradoras Locales. Estas últimas, en efecto, constituyen fuentes de competencia política y ámbitos donde puede quebrarse el dominio de los políticos tradicionales. Por ejemplo, las Juntas de Acción Comunal comienzan a experimentar cambios internos en la búsqueda de autonomía con respecto a los partidos. Igualmente, han surgido organizaciones populares, independientes de la tutela de los líderes políticos tradicionales. Las Juntas Administradoras podrían acoger a estos nuevos sectores y constituirse en espacios relativamente autónomos de su acción.

En cuanto a los otros mecanismos de participación, la situación no es muy diferente. La participación de usuarios en las Juntas Directivas de las empresas de servicios públicos es sumamente restrictiva pues el decreto reglamentario formuló des-

de un principio criterios de consumo, de por sí excluyentes. Como ocurrirá en muchas ciudades, la representación de los usuarios quedará en cabeza de los gremios empresariales, a pesar de los esfuerzos de algunos movimientos, como el Nuevo Liberalismo y la Unión Patriótica, que están tratando de promover la formación de Ligas de usuarios en la ciudad.

Así, pues, la perspectiva en Cali no es muy halagueña para los intereses de los sectores populares. Los grupos dominantes saben muy bien lo que se está jugando con la Reforma Municipal y ya han definido su estrategia. Por el contrario, la gran masa de ciudadanos ni siquiera conoce el alcance de la reforma y mucho menos sabe cómo intervenir para orientarla en su beneficio. Y quienes poseen algún grado de conciencia sobre la importancia del momento (intelectuales, organizaciones populares, líderes barriales) no necesariamente cuentan con los instrumentos organizativos y políticos adecuados para incidir en el resultado final. Para estos sectores, la posibilidad de reformar democráticamente las estructuras municipales queda aplazada hasta tanto se adelanten procesos de educación ciudadana que consoliden una cultura política democrática y se cuente con los instrumentos organizativos y políticos que exige tan trascendental empresa. La Reforma Municipal puede convertirse sin duda en uno de los instrumentos que permitan avanzar hacia esa democratización. No podrá ser, sin embargo, el único. El fortalecimiento de una red de organizaciones ciudadanas de amplia cobertura y la experiencia cotidiana de su participación en procesos concretos de reivindicación constituyen requisitos de igual jerarquía.

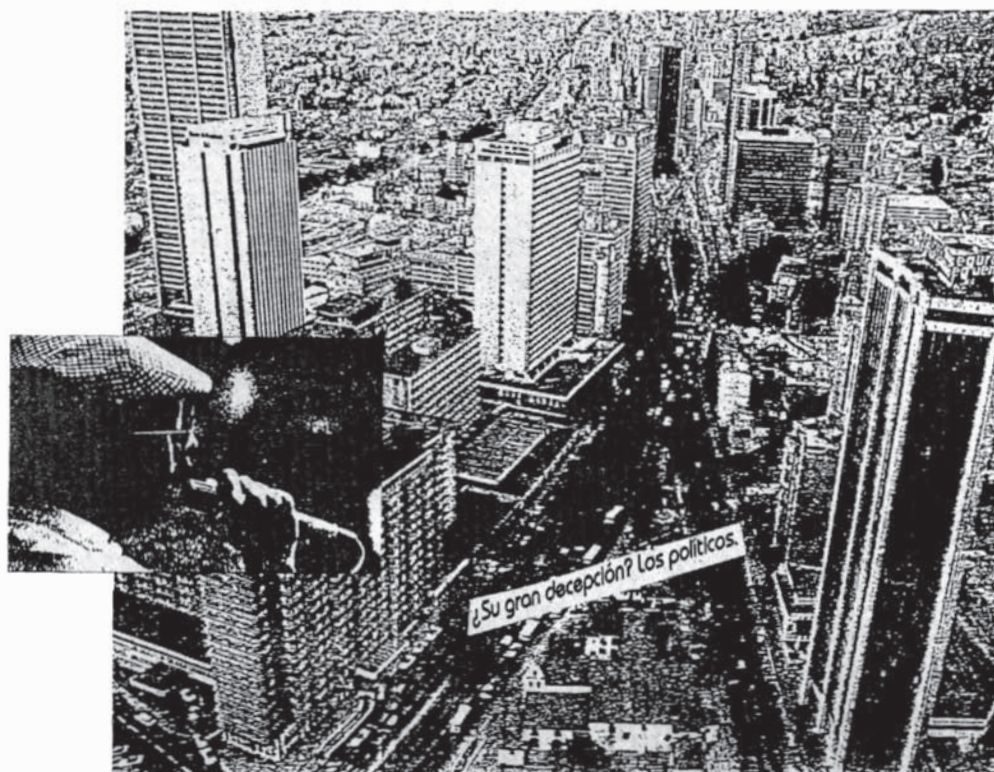
Por lo pronto, la Reforma Municipal plantea un desafío inmediato para la élite gobernante y para el resto de la ciudadanía. El fortalecimiento fiscal del municipio, aunque no representa un incremento de los ingresos muy grande (se calcula que el fisco municipal aumentará sus ingresos en cerca de un 20%), significa de todas formas la posibilidad de realizar unas inversiones en la ciudad, cuya programación y ejecución pueden quedar exclusivamente en manos de los grupos dominantes o, por el contrario, ser objeto de iniciativas ciudadanas, en especial de los sectores populares. Si estos desean obtener respuesta a sus necesidades y carencias, tendrán que proponerse jugar algún papel en la reestructuración de los hilos del poder local ●

La idea de trasladar los criterios de la organización empresarial a la cosa pública constituye el aporte de un destacado empresario que trata de plasmar su experiencia de mando en la nueva estructura municipal. La idea de restringir el alcance de la participación ciudadana se enmarca en el propósito de mantener la estructura de poder vigente, conservando la imagen de integración social y de participación de la ciudadanía en el "propósito común" de que Cali siga siendo la "sucursal del cielo". En ese propósito, se asigna a las élites (políticas y empresariales) la función de gobernar; y al resto de la población, la de ser gobernados y, en lo posible, bien gobernados. Participación e integración quedan así aseguradas.

Juan Díaz Arbeláez
Geógrafo, Urbanista (U. de Toulouse).
Investigador del Instituto Francés
de Estudios Andinos, dentro del
convenio IFEA - Foro Nal. por
Colombia.

Juan Díaz Arbeláez

Gobierno local y problemática Urbana en Bogotá



Viejos y nuevos problemas

Aunque las grandes urbes de América Latina se encontraron confrontadas a un crecimiento demográfico vertiginoso en las últimas décadas, el cual ocasionó en ésta una serie de graves problemas de índole económica y social, podemos decir que se ha podido evitar hasta hoy una crisis urbana mayor. No se puede negar que responder a las necesidades en materia de servicios y equipamientos públicos, vivienda, salud, etc., de la mayoría de habitantes de estas ciudades sin medios económicos para poder procurárselos y cuando se tienen tasas de crecimiento del orden del 6% es un desafío

bastante grande, sobre todo tratándose de sociedades relativamente pobres desde el punto de vista económico y que funcionan sobre bases de justicia política y social que dejan todavía mucho que desear.

Si cada sociedad ha respondido, a nivel local, de manera desigual a esta situación en función de la capacidad de organización y de presión de los ciudadanos por obtener mejores condiciones de vida, del grado de voluntad política de los dirigentes locales para realizar un mínimo de gestión y también del impacto de las diversas coyunturas políticas y económicas vividas por los países en que éstas se encuentran; no se puede negar que la respuesta

Hasta el momento, Bogotá no cuenta con mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones que conciernen a la vida cotidiana y que afectan la vida social y económica de sus habitantes tales como los servicios públicos, la planificación urbana, las inversiones públicas, la planificación de su futuro como ciudad.

esencial ha venido de la fuerza creadora que han tenido los pobladores para responder "a como dé lugar" a la falta de iniciativa del Estado. Es bien sabido que las ciudades de América Latina han surgido de la ilegalidad y esta ilegalidad es uno de los principales problemas que afrontan las democracias locales: para que un poco de esta democracia llegue a la ciudad ilegal hay que ofrecer una política de obras que pueda dar un mínimo de respuestas a los problemas agudos que vive este sector, pero la realidad es que prácticamente no hay obras por parte del Estado.

Esta primera constatación solo puede servir como punto de partida para llegar al postulado fundamental, eje de reflexión de este artículo: sólo un cambio radical en el modo de gestión urbana permitirá lograr una utilización óptima de todos los recursos humanos y económicos disponibles y evitar que problemas que tienen a mediano y largo plazo una solución posible se vuelvan, por la falta de consenso social, problemas crónicos y que la vida ciudadana siga convertida en un campo permanente de enfrentamientos violentos.

Un cambio radical de gestión significa primero que todo, una real democratización de la vida política de la ciudad, donde los ciudadanos puedan, por medio de canales de participación reales, participar de una manera responsable en las diferentes opciones que se presentan a ellos en todos los campos de la gestión urbana.

El caso de la ciudad de Bogotá constituye el ejemplo típico de una urbe que sin conocer los problemas que tiene hoy una ciudad como México, representa la capital tipo de un país de América Latina, afrontando una situación delicada en casi todos los campos que constituyen su estructura urbana y con graves carencias en materia de democracia local: Bogotá que es la principal concentración urbana del país y posee la mayor parte de la industria y de la mano de obra nacional, que contribuye con el mayor porcentaje de participación en los ingresos nacionales, no posee ningún mecanismo constitucional que le permita influenciar la política nacional en los campos que le conciernen. El principal responsable

de la ciudad, el alcalde del Distrito, no es elegido popularmente. Este funcionario es nombrado por el Presidente de la República en función de intereses políticos que han contribuido a una politización extrema de los organismos de gestión y de servicios públicos, en detrimento de la buena gestión de la ciudad. El alcalde no tiene ni siquiera la autoridad para controlar el empleo de las fuerzas militares y de policía de su propia ciudad.

Por otra parte, la ciudad no ha contado con ningún mecanismo institucional de participación ciudadana en la toma de decisiones que conciernen la vida cotidiana de sus ciudadanos, como también al futuro de su ciudad en materias tan importantes como la



planificación urbana, los servicios públicos y de transporte, la determinación de prioridades para la utilización de los recursos de inversión, entre otros.

La vida política local, a la imagen de la vida política nacional, ha sido dominada por el bipartidismo tradicional y su cuota de clientelismo, dejando muy poco espacio para la expresión de otras corrientes de ideas y de pensamiento.

En materia de planificación urbana, los instrumentos clásicos de una planificación tecno-burocrática han mostrado sus límites ya que siempre se han encontrado a la zaga de la realidad social, sin lograr verdaderamente encauzar y prever un desarrollo racional

La vida política local, a la imagen de la vida política nacional, ha sido dominada por el bipartidismo tradicional y su cuota de clientelismo, dejando muy poco espacio para la expresión de otras corrientes de ideas y de pensamiento.

La reforma municipal tiene como finalidad la solución de la crisis municipal en Colombia a través de la consolidación de los gobiernos municipales a nivel económico y financiero, y una gestión más democrática de la vida local a través de la participación ciudadana en sus propios asuntos.

del crecimiento urbano. La inversión se ve desde hace años seriamente comprometida por causa del crecimiento considerable de la burocracia distrital que absorbe buena parte de los recursos del presupuesto distrital.

Todas estas razones y la escasa representación de los políticos ha llevado a un divorcio cada día mayor de los ciudadanos de sus instancias representativas y de gobierno. Prueba de ello es la importancia que ha venido tomando la protesta urbana, como medio de revindicación y de presión popular a fin de obtener que la Administración Distrital solucione los problemas de toda índole que aquejan a sus habitantes. A pesar de esta grave situación, todas las perspectivas de

cipales a nivel económico y financiero, y una gestión más democrática de la vida local a través de la participación ciudadana en sus propios asuntos; así mismo, la reforma devuelve un conjunto de prerrogativas a los municipios, en materia de planificación urbana y de gestión financiera. En otras palabras, la reforma aporta una respuesta progresista, por lo menos en su filosofía, a la cuestión de la gestión urbana.

Se esperaba, por ende, que también el Distrito Especial de Bogotá se beneficiaría de las proposiciones de la reforma; sin embargo por razones de interpretación meticulosa de la constitución, el Congreso y el Consejo de Estado no incluyeron a Bogotá en ésta, dejando el principal centro económico y demográfico del país a la deriva con respecto a los otros municipios en materia de democracia local.

La reforma municipal constituye entonces, un buen punto de partida para lograr la modernización y actualización (en un sentido acorde con una gestión local más participativa que responda de manera eficaz a las necesidades de sus habitantes) del vigente estatuto jurídico-administrativo del Distrito (Decreto 3133 de 1968). Este estatuto, de suyo ya bastante desactualizado perdió aún más actualidad, frente a las proposiciones de la reforma.

En la actualidad Bogotá vive, por razones de orden constitucional, una verdadera batalla jurídica a fin de saber si se puede aplicar o no esta reforma, batalla que hasta ahora lleva perdida, ya que a 6 meses de la elección popular de alcaldes la ciudad se encuentra excluida, en parte, de los beneficios de la reforma y sin poder aplicar todavía su acuerdo de descentralización. Por otra parte, el Concejo Distrital decidió ignorar el dictamen del Consejo de Estado y aprobó el proyecto de acuerdo sobre descentralización administrativa, conocido como acuerdo 8 de 1987.

El nuevo acuerdo introduce, entre otras, la elección popular de las Juntas Administradoras Zonales, elección contenida en la Ley 11 del 1986. Sin embargo, la sala de consulta del Consejo de Estado declaró inconstitucional el mencionado acuerdo por las ra-



evolución en un sentido favorable parecieran bloqueadas a causa de la estructura política del Estado Colombiano, basada en una centralización extrema de la vida política y económica del país y en una falta absoluta de confianza, no solamente en los entes regionales de gestión, sino también de la participación ciudadana en todos los campos de la vida nacional.

Bogotá: en el limbo administrativo

La reforma municipal tiene como finalidad la solución de la crisis municipal en Colombia a través de la consolidación de los gobiernos muni-

zones anteriormente invocadas. De todas maneras se piensa que el Acuerdo 8 será la base sobre la cual se establecerá la descentralización administrativa del Distrito.

Para entender mejor la importancia de las proposiciones del acuerdo 8 y de lo que puede significar su aplicación dentro de la situación que vive Bogotá en diferentes campos de la gestión urbana presentaremos la situación global en tres de sus campos relevantes, como son: la planificación urbana, los servicios públicos, principalmente la empresa de energía eléctrica, por ser ésta la más importante del Distrito y la que compromete más las finanzas distritales, y finalmente el estado del presupuesto distrital y sus principales fuentes de recursos, así como la utilización del gasto público y una presentación previa de algunos datos globales de la situación socio-económica distrital.

Bogotá y su importancia en el país

A pesar de la red de ciudades grandes e intermedias de la cual goza Colombia, y que ha permitido que el país escape al fenómeno de la macrocefalia urbana, el peso económico y demográfico de Bogotá ha seguido aumentando sin cesar para llegar a representar el 21.41% del total de la población urbana, mientras que esta sólo era del 13.16% en 1938.

Sin embargo, la baja en el crecimiento de la tasa de población intercensal —que pasó de 5.4% en el período 1964-73 a 3.15% en el período 73-85— constituye una sorpresa que desmiente todas las proyecciones que se hicieron al respecto y que hacían de Bogotá una ciudad con más de 6 millones de habitantes para el año 85. Por otra parte, la migración del campo hacia Bogotá ha disminuido, constituyéndose las ciudades intermedias en polo de fijación importante para los emigrantes del campo. Este menor crecimiento constituye una buena variable para el manejo de los diferentes déficits que aquejan a Bogotá.

Desde el punto de vista económico, Bogotá sigue aumentando su partici-

pación en la actividad económica nacional, en detrimento, principalmente, de Medellín y Cali. Entre 1960 y 1975, el PIB en Bogotá aumentó a un ritmo anual de 8.1% contra 5.7% para el conjunto de país. El Distrito Especial contribuye con cerca del 40% del total de los ingresos del gobierno y con cerca del 50% del total de ingresos por impuestos directos.

En materia de empleo, Bogotá también presenta características particulares con relación al resto del país: hasta 1979 la tasa de participación laboral fue similar a la de las principales ciudades; a partir de 1982, la participación de Bogotá se acrecienta sensiblemente. Las tasas de desocupación y desempleo son menos importantes que en el resto del país, aunque desde el año 82, tienden a ser, sensiblemente, las mismas. Hay que notar que con motivo de la crisis de los 80, el crecimiento del desempleo y desocupación es vertiginoso en Bogotá, pasando de aprox. 5% en los años 70 al 14% en el año 86.

Problemática urbana de Bogotá

La planificación urbana

La planificación urbana en Bogotá se da hasta 1968 a imagen y semejanza de la planificación nacional. La intervención de los responsables del desarrollo urbano en los diferentes proyectos de desarrollo y de legislación urbana fue sectorial y caprichosa ya que no había ninguna ley en materia de planificación que obligara al Distrito a tener planes generales de ordenamiento urbano.

La reforma constitucional de 1968 obliga, por primera vez, a los responsables del Distrito a tener una planificación urbana para Bogotá, acompañada de un plan general de desarrollo.

¿Qué constataciones podemos hacer hoy después de casi 20 años de planificación urbana institucional en Bogotá?

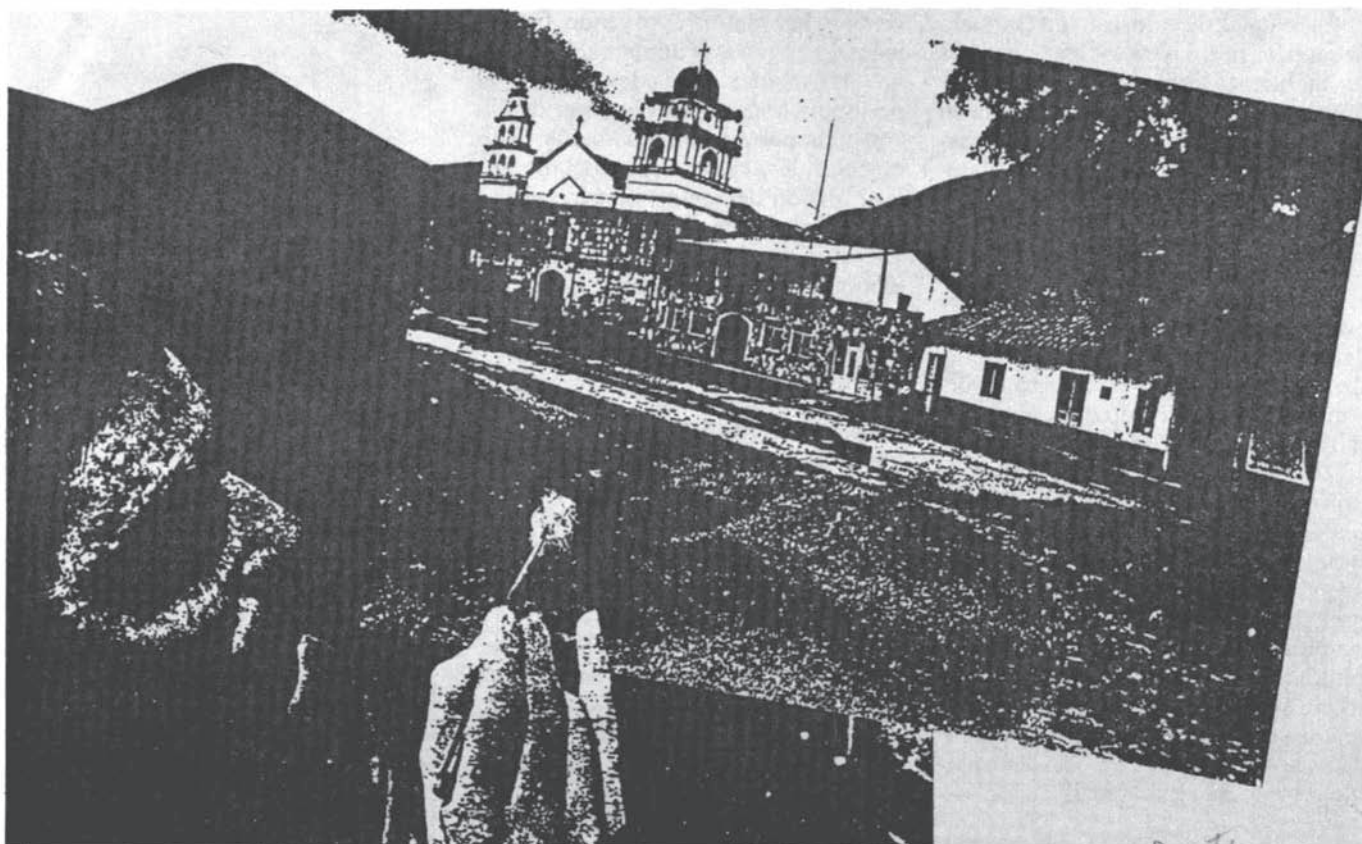
En el campo de la planeación, la voluntad legislativa no se ha cumplido a cabalidad. En la realidad no han existido planes integrados de desarrollo, ya que los que se han hecho nunca se pusieron en práctica por no tener

planes sectoriales, como fue el plan integrado de la zona oriental de Bogotá "PIDUZOB", el cual tuvo una existencia de 5 años (entre 1971 y 1975), o planes normativos como lo es el acuerdo 7 de 1979 sobre normas mínimas de urbanización que rige aún hoy.

La planificación y la reglamentación urbana en Bogotá nunca han tenido una acción decisiva en el desarrollo físico de la ciudad y siempre han estado en retraso con respecto a la realidad social. Por ejemplo, la existencia de una legislación normativa muy rígida en materia de implantaciones urbanas, tuvo como consecuencia que una gran parte de la ciudad se quedara en la ilegalidad. Según un informe del Banco Mundial, al final de la década de los 70 casi la mitad de las nuevas unidades de vivienda de Bogotá se construyeron en forma ilegal, sin licencia de construcción y en la década de los 80, la situación no parecía haber cambiado.

Esta realidad obligó, de hecho, a los planificadores del Distrito a modificar la legislación urbana en el sentido de aceptar el proceso de urbanización acelerado que se venía llevando, sin el mínimo control por parte de los organismos encargados de la planeación y con las dificultades lógicas de intervención para las empresas de servicios públicos en todas las zonas marginadas de la ciudad. Para que la legislación permitiera que el Distrito se ocupara de manera legal de una gran parte de la ciudad, que no existía para los poderes públicos, se aprobó "La urbanización por normas mínimas" a partir de 1972, legislación que exige solamente un mínimo de condiciones a los asentamientos piratas para efectos de legalización y de obtención de los servicios públicos, de esta manera un gran número de barrios han podido ser legalizados desde 1973.

Por otro lado la necesaria coordinación entre Planeación Distrital y Planeación Nacional en materia de ordenamiento y planeación no ha tenido lugar. También se observa una descoordinación entre las políticas y los organismos encargados de llevarlas a cabo a nivel nacional, departamental y distrital. Lo mismo ocurre con el ICT, BCH y la Caja de Vivienda Popular. Por ejemplo: la responsabilidad del



ICT en cuanto a la extensión del perímetro urbano, es grande, ya que su política de implantación de vivienda por fuera de éste ha contribuido al encarecimiento del suelo urbano y al desarrollo clandestino de zonas aledañas. También estos planes de vivienda se han hecho sin tener en cuenta el plan vial de la ciudad, lo cual causa desajustes y sobrecostos en materia de infraestructura vial.

Así mismo, no existe entendimiento entre el Distrito, el Departamento y la Nación en relación con las políticas de nivel nacional o regional que están bajo la jurisdicción de la CAR, o con problemas tan delicados como el de la contaminación del río Bogotá.

Planeación Distrital no puede cumplir con su papel de principal ente de coordinación, y de impulsor de las políticas distritales, ya que se le ha encargado de administrar todo lo relacionado con los permisos de construcción y otro gran número de tramitaciones que le impiden dedicarse por completo a estas funciones. Por tal motivo las empresas de servicios públicos han aplicado sus propias políticas, sin que

Planeación Distrital haya podido tener ninguna influencia determinante en este campo. Los institutos descentralizados se han convertido en verdaderos estados dentro del Estado, manejados según los gerentes de turno, en función de intereses diversos que no corresponden a los de su misión primera: la de estar al servicio de los usuarios de la ciudad.

Hoy encontramos una ciudad con una segregación socio-espacial muy pronunciada por efecto del libre juego del mercado de tierras urbanas, tanto al interior como al exterior del perímetro urbano, y por falta, también, de una política coherente en materia de suelos de parte del Distrito, a tal punto que, por ejemplo, el PIDUZOB favoreció un desarrollo físico de la ciudad contrario al preconizado por Fase II, que proponía una extensión del perímetro urbano hacia zonas potencialmente recuperables del río Bogotá. Por otra parte, si bien es cierto que el acuerdo 7 ha facilitado la integración dentro de la "ciudad legal" de una gran parte de los barrios piratas y de invasión, también ha contribuido a la extensión

considerable del perímetro urbano en detrimento de la necesaria densificación de la ciudad. Esto significa que la expansión de las urbanizaciones piratas por fuera del perímetro urbano y del perímetro de servicio no ha podido ser una extensión del perímetro urbano hacia zonas potencialmente recuperables del río Bogotá. Por otra parte, si bien es cierto que el acuerdo 7 ha facilitado la integración dentro de la "ciudad legal" de una gran parte de los barrios piratas y de invasión, también ha contribuido a la extensión considerable del perímetro urbano en detrimento de la necesaria densificación de la ciudad. Esto significa que la expansión de las urbanizaciones piratas por fuera del perímetro urbano y del perímetro de servicio no ha podido ser contenida por falta de verdaderos instrumentos de control del suelo urbano. No se ha tenido una política municipal de suelos urbanos, tal como la creación de reservas de suelos, ni se cuenta con mecanismos para congelar el precio de terrenos, ni con mecanismos de expropiación verdaderamente eficaces.

En materia de valorización del suelo urbano, la tierra para los estratos altos se mantiene estable o pierde valor mientras que se valoriza altamente en las zonas de fuera del perímetro urbano, donde se localizan los barrios populares, sin que el Estado haya podido evitar la especulación en zonas tan sensibles socio-económicamente.

Los efectos contrarios a sus propias políticas y objetivos, inducidos por el acuerdo 7, son otro ejemplo patente del mal manejo que el Distrito ha hecho, a través de el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, en materia de control de suelos, al no utilizar las posibilidades de control que el acuerdo da en materia de densificación al interior del perímetro urbano; el alcalde tiene facultades legales para reglamentar el uso de las zonas agrológicas II, pero, por falta de los estudios pertinentes del Departamento, no se ha podido llevar una política regular de actualización de los planos de usos del suelo, lo cual es indispensable para lograr esta densificación.

La Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá (EEEB): entre la gestión municipal y la necesidad nacional

La empresa de Energía Eléctrica de Bogotá (EEEB), a causa de la importancia creciente que ha venido tomando en materia económica, financiera y estratégica, en el ámbito municipal y nacional, así como por las implicaciones de su deuda externa, su tasa de participación en el plan nacional de interconexión eléctrica, la problemática de la fijación de las tarifas, por todo ello se constituye en un elemento clave para el análisis de la problemática de la gestión urbana del Distrito.

La EEEB es hoy una de las empresas de energía más importantes de América Latina. Su rápido desarrollo es debido, en gran parte, al importante aumento del consumo de energía eléctrica de una ciudad con un rápido crecimiento demográfico y económico.

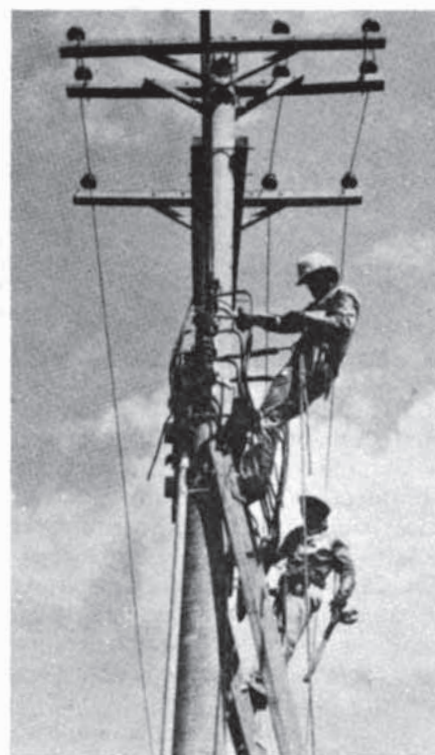
La empresa vive en la actualidad una situación financiera crítica. La in-

versión ha venido decayendo fuertemente, aunque ésta aumentará de nuevo de manera considerable en el período 87-90, con inversiones de US 760 millones aproximadamente. Esto es, cerca de la tercera parte del total de la inversión del sector eléctrico nacional. Se mantiene de esta manera una vocación distribuidora de energía de la empresa, función nunca discutida, aunque también mantendrá su vocación generadora. Por otra parte, el servicio de la deuda ha crecido en proporciones alarmantes. Para dar una idea, la deuda externa de la empresa de energía de Bogotá corresponde más o menos al 10% de la deuda externa de Colombia, debido al alto nivel de inversión y por otra parte, a la alta tasa de devaluación que pasó a más del 50% en 1985.

Las tarifas de energía de Bogotá tienen la particularidad de ser las más caras del país. La fijación de tarifas y su crecimiento en términos reales plantean un sinnúmero de problemas de orden distrital y nacional, tanto a nivel socio-económico como político.

De orden distrital porque sin un aumento real de tarifas, la situación de la Empresa se volvería catastrófica, aunque ya se ha llegado a una saturación tarifaria en el sector industrial y en ciertos estratos socio-económicos que hacen que el margen de aumento posible sea casi nulo. Por otra parte, una mayor coherencia de la política eléctrica nacional imponía desde hace tiempo una unificación de las tarifas y de su estructura en todo el país. Pero la EEEB a causa de sus necesidades financieras siempre había rehusado plegarse a esta política nacional.

La resolución 086 de 1987 estableció una estructura tarifaria para todo el país, que se define como redistributiva, ya que el cargo mínimo mensual es independiente del consumo familiar y su cuantía depende de la estratificación socio-económica a la cual ésta pertenece. Se establecen además tarifas diferentes para la industria y comercio. Se mantuvo para la EEEB unas tarifas diferentes, pero se obligó a la Empresa a unificar sus tarifas en un lapso de tres años. Es evidente que esta nueva estructura tarifaria es mucho más acertada que la que existió



Las tarifas de energía de Bogotá tienen la particularidad de ser las más caras del país. La fijación de tarifas y su crecimiento en términos reales plantean un sinnúmero de problemas de orden distrital y nacional, tanto a nivel socio-económico como político.

anteriormente, basada en el avalúo catastral, y que terminó subsidiando en muchos casos los estratos altos.

Si partimos del principio que la EEEB tiene como vocación primera la de dar energía eléctrica a los habitantes del distrito, hay que ver hasta dónde esa misión ha sido cumplida y si las inversiones que se han venido adelantando corresponden a las necesidades reales en materia de energía de la ciudad, o si, al contrario, ha sido la lógica de expansión la que ha prevalecido. La actual necesidad nacional en materia de planeación, no solamente eléctrica sino también energética, hizo pasar a un segundo plano su carácter de Empresa municipal, quedando supeditada a las políticas nacionales.

Desde entonces, asistimos a una batalla de intereses diversos entre las políticas internas de la Empresa y la política del Estado en materia de energía, que se refleja, por ejemplo, en la dificultad que ha tenido la Junta Nacional de Tarifas para obligar a la EEEB a aplicar las tarifas nacionales a sus suscriptores de Bogotá, o en la necesidad que tiene hoy la Empresa de buscar un aumento a corto plazo del consumo de energía a fin de mejorar su situación financiera; se calcula hoy que la Empresa tiene una sobrecapacidad del 14%, debida más a una baja en la demanda de energía por causa de recesión económica, que a sobredimensión del sistema, situación que contrasta con la política nacional que busca una disminución estructural del consumo de energía eléctrica a fin de reemplazarla por energías de sustitución, abundantes en Colombia, y evitar así emprender nuevas inversiones en represas eléctricas de tan alto costo.

Finanzas Distritales

Los ingresos municipales del Distrito proceden de fuentes locales y externas. Las fuentes locales son los impuestos municipales: el impuesto predial y el de industria y comercio; también existen los ingresos logrados a través de tarifas y contribuciones de valorización; participación en los impuestos nacionales, por la parte del consumo efectuado en el Distrito y un grupo residual de impuestos que son

las licencias, multas y estampillas de timbre nacional. Las fuentes externas las constituyen: el endeudamiento externo e interno y los aportes del gobierno nacional.

La participación del gobierno distrital en el gasto del sector público está por encima de la participación promedio del 47% que es la que se da en los países industrializados. Esto muestra que, a pesar de las apariencias contrarias, Bogotá posee un gobierno municipal relativamente importante. A título comparativo, ciudad de México sólo contribuyó con 18% al gasto del sector público en su jurisdicción.

Impuestos distritales

Las finanzas municipales presentan desde un punto de vista contable, un comportamiento globalmente positivo: los ingresos corrientes mostraron un crecimiento real promedio del 6.3% entre 1981 y 1985, tasa bastante alta en períodos de recesión económica. Un hecho bastante dicente, es que las finanzas Distritales crecieron a una tasa superior al crecimiento de los gastos de funcionamiento (el crecimiento de éstos en los últimos años fue de un 5% anual). La evolución de los impuestos municipales presenta un índice de crecimiento ligeramente superior, al promedio de crecimiento de los ingresos corrientes: para 1985 estos representaron el 54.73% de los ingresos corrientes.

Los dos impuestos municipales más importantes son el predial y el de industria y comercio. El impuesto predial grava todos los bienes inmuebles ubicados en el Distrito Especial de Bogotá y tiene como base el avalúo catastral de los mismos. Siendo tradicionalmente el impuesto que más ha tributado al Distrito, su crecimiento promedio real negativo de menos 2.35% en los últimos 5 años es inquietante. Si tomamos como fuente de información el Banco de la República, entre 1972 y 1977 el impuesto predial llegó a representar entre el 20% y el 28% de los ingresos totales del Distrito y en 1985 éste ya no representa más que el 15.85%. Es claro que existe un mal

manejo de este impuesto que debería estar en continuo crecimiento, ya que todos los años entran miles de nuevas propiedades a registro. El catastro, a pesar del esfuerzo hecho por la administración, sigue completamente desactualizado con relación al número de propiedades reales existentes y con relación a su avalúo real; esto ha creado situaciones de injusticia a nivel de la imposición y tiene consecuencias graves en el cobro del impuesto de valorización que se calcula en función de este avalúo.

Contrariamente al impuesto predial, el crecimiento del impuesto de industria y comercio es remarcable, ya que su crecimiento promedio real para el período 80-85 fue del 15.54% y para el año 85 éste representó el 26.73% del total de los ingresos tributarios.

Las participaciones son aquellos derechos reconocidos a favor del distrito sobre impuestos de carácter nacional que se causen en su jurisdicción (consumo de cerveza, impuesto a la gasolina, tabaco, impuesto a las ventas, etc.).

Las participaciones tuvieron un crecimiento real promedio para el período 80-85 del 4.27%, sensiblemente inferior al promedio de los ingresos tributarios, y su participación representó el 29% de los recursos del Distrito en 1985.

El impuesto a las ventas registró un crecimiento real promedio del 51.56% para el período considerado, lo que constituye el crecimiento más importante de todos los ingresos. Su participación seguirá creciendo en los próximos años como consecuencia de la nueva repartición del impuesto a las ventas estatuida por la Ley 14 de 1986. Se calcula que para el período 1985-1990 éste tendrá un crecimiento real promedio del 16.8%, lo que equivaldría para el año 90 a unos 3.700 millones de pesos, a precios de 1975, o sea un crecimiento de más del 300% en cinco años con relación al recaudo del 85. En cambio, la participación del impuesto al consumo de cerveza y de gasolina presentó crecimientos negativos, lo que denota una mala administración en la recuperación de ésta, participaciones que de ninguna manera debían haber bajado.

El recurso al crédito tuvo un crecimiento promedio negativo en términos reales del -17.75%, entre los años 80-85, lo que significa una disminución muy importante. En el 85 el crédito representó un 12.71% de la participación total de los ingresos. El Distrito ha recurrido en este campo a la emisión de bonos, como los "Bonos de desarrollo de Bogotá" emitidos en 1975, o empréstitos hechos a bancos, tanto locales como extranjeros. La administración central nunca, hasta hoy, ha utilizado al tope el margen de recurso al crédito que le es permitido por ley: el servicio a la deuda no debe exceder por más de un año el 30% de los ingresos corrientes.

Los gastos de funcionamiento de la administración central crecieron, como ya lo dijimos, por debajo de la tasa promedio anual de crecimiento de los ingresos corrientes.

Este índice es sólo positivo en apariencia, ya que los gastos de inversión disminuyeron en términos reales del 4.9% en el período 80-85; lo que significa necesariamente, retraso en las obras de utilidad social y de equipamiento en todos los campos que Bogotá necesita. Para el año de 1985 la inversión ha comenzado de nuevo a registrar un crecimiento positivo con un porcentaje del casi 20% de los egresos.

Los escasos recursos para inversión se han consagrado especialmente a educación y obras públicas, siendo la salud un campo bastante abandonado. Los gastos de personal aumentaron a un ritmo exageradamente alto, del 8.79%, tasa promedio real durante este período, aunque se haya comenzado a notar una disminución del crecimiento de la burocracia a partir del año 85.

Para que el margen de inversión se mantenga con un crecimiento sostenido es necesario que los gastos de personal no pasen de un crecimiento entre el 2% (que parece muy optimista) y el 5% anual; si se llegara a sobrepasar el 5% se tendría una situación muy delicada. Cada punto en que se disminuye el gasto, representa un incremento de mil millones para inversión en pesos del 85.

A pesar de que el recurso al crédito disminuyó en términos reales entre el 80 y el 85, el servicio a la deuda cono-



Parque Santander en los años 60. La ciudad pese a sus cambios no ha podido hacer frente a la crisis social que la atraviesa.

ció un fuerte crecimiento en el valor real, del 22.68%, siendo este el rubro de gastos que más aumentó. Para el año 1985 este representó 14.18% de la totalidad de los egresos siendo, a título de comparación, de sólo 3.3% en 1980. Este aumento se explica por las razones ya invocadas anteriormente, o sea la fuerte devaluación del peso con relación al dólar. Aunque el servicio a la deuda está todavía muy por debajo del tope del endeudamiento legal, la relación inversa que encontramos entre nivel de endeudamiento y servicio a la deuda, implica un manejo prudente del recurso al crédito interno.

Otro gasto de funcionamiento importante lo constituyen las transferencias. Se entiende por transferencias las partidas del presupuesto distrital que son destinadas a los institutos descentralizados o a otros organismos que no hacen parte de la administración distrital. Para el año 1985, éstas representaron el 23.96% del total de los gastos de funcionamiento y crecieron en el período 80-85 a un ritmo real del 3.7% anual. Las transferencias están destinadas teóricamente a prestar apoyo a algunas entidades descentralizadas, tales como la EDIS, la Empresa Distrital de Transporte Urbano, la Universidad Distrital. En el último período éstas han servido para cubrir los déficits de la Caja de Previsión Social y de la EDIS. Según el informe de la Cámara

de Comercio existen transferencias destinadas a entidades sobre las cuales no se tiene un control ni un conocimiento adecuado. Es necesario a este propósito lograr un mejor conocimiento de la utilización real de estas transferencias para lograr una mejor contabilidad distrital, ya que una parte de éstas podrían ser consideradas como inversión cuando en realidad están destinadas a pagar la burocracia.

El Gobierno local y sus perspectivas

Para hacer frente a la situación en que se debate el Distrito, vimos que el Concejo de Bogotá aprobó un Acuerdo de descentralización. Trataremos en seguida de examinar las perspectivas que traería en materia de democracia y gestión local este acuerdo y las respuestas que aporta a los problemas de la gestión distrital anteriormente planteados.

El proyecto establece la descentralización administrativa del Distrito Especial de Bogotá mediante la organización de Juntas Administradoras Zonales (JAZ) y la creación de fondos de desarrollo que podrán intervenir en el campo de la planificación de los servicios públicos y de las finanzas locales. Una de las principales funciones de los fondos será la de invertir los recur-

sos que se han asignado en el presupuesto zonal en función del plan zonal de desarrollo.

Las Juntas Administradoras Zonales administrarán las instalaciones deportivas, parques y plazas de mercado de propiedad distrital, previa autorización de la entidad competente.

Deberán también administrar los cupos en las escuelas distritales y colaborar en la prestación de los servicios de salud; en estos dos campos deberán hacer cumplir las normas y las políticas que el distrito y la nación establezcan.

En el campo administrativo las Juntas Administradoras Zonales deberán hacer cumplir las normas y reglamentaciones y otorgar las patentes, permisos y licencias que antes eran de jurisdicción de la administración central. Otro punto importante será tratar de lograr una verdadera eficiencia administrativa. Con la iniciativa de los fondos de desarrollo, se deberán organizar centros de suministro de información y de servicios ciudadanos donde se podrán diligenciar la totalidad de los trámites exigidos por el Distrito.

La posibilidad que tendrá cada zona de contar con un presupuesto y un patrimonio propio, que podrá mejorarse a través de una buena gestión de las finanzas y del fisco zonal, constituye un complemento esencial de esta reforma.

Habrà que ver si el mecanismo redistributivo funciona de una manera eficaz a nivel zonal, para evitar que las grandes diferencias socio-económicas no se sigan agrandando.

En materia de planificación urbana constituye una buena medida el hecho de que las JAZ tengan que preparar el plan de desarrollo de su zona respectiva, de acuerdo a los lineamientos dispuestos por el plan general de desarrollo. La JAZ tendrá también a su cargo la vigilancia del cumplimiento de las normas distritales y nacionales en materia de urbanismo, legislación urbana y todo lo relacionado con los procesos para la legalización, habilitación y regularización de barrios. Sin embargo estas medidas tendrán que acompañarse de una reforma del acuerdo 7, de un fortalecimiento del papel de Planeación Distrital como ente coordinador de la totalidad de las políticas ur-

banas del distrito y tendrán que comprometer a los otros organismos que intervienen en materia de planeación a la aplicación de un nuevo plan de desarrollo urbano diseñado a partir de las proposiciones hechas por las Juntas Administradoras Zonales.

En materia de control del suelo urbano, sin la creación de instrumentos eficaces de control del uso del suelo, tales como las zonas de urbanización diferidas, la creación de bolsas de tierra, así como la generación de mecanismos de expropiación eficaces; es muy poco lo que podrán hacer las J.A.Z para lograr una mejor administración del suelo urbano en interés de



la comunidad. Se ha iniciado por ejemplo, un programa de vivienda para clases medias en la zona del Salitre de Bogotá, en terrenos que son de la Beneficencia de Cundinamarca. La Beneficencia va, de esta manera, a especular con su terreno y a realizar el mayor grado de renta urbana con la aprobación del Presidente de la República. Esto, sin tomar en cuenta las consecuencias a mediano y largo plazo que este proyecto tendrá sobre el precio global de la tierra en Bogotá en el cual jugarán libremente los mecanismos del mercado. Además la destinación de estos predios para clases medias y altas no es la más adecuada dentro del con-

El caos urbano y la segregación social por él provocada ha llevado a considerar a Bogotá como la Calcuta latinoamericana.



texto de extrema segregación socioespacial que reina en Bogotá. Con el agravante de que en este momento hay una oferta que excede la demanda en materia de vivienda para estas clases sociales. Se debe entonces crear un mecanismo de consulta popular obligatorio, previo a la declaración de un proyecto de utilidad pública, para que así los habitantes del Distrito puedan dar su opinión sobre las obras que comprometen su porvenir.

En materia de servicios públicos, una de las particularidades de dichos servicios en las principales ciudades de Colombia, sobre todo en lo que concierne a la energía y los teléfonos, lo constituye el hecho de que las empresas que los prestan son en su mayoría empresas municipales. Esto se explica porque la implantación de las primeras empresas de servicios se debió a la iniciativa privada, las cuales fueron progresivamente municipalizadas. A primera vista parece positivo que estas grandes ciudades sean las propietarias y gestoras de sus principales servicios públicos dentro de una perspectiva de descentralización. En realidad es sorprendente que un Estado tan centralista como el Colombiano haya permitido que se mantenga el carácter municipal de estos servicios sin tratar de nacionalizar por lo menos la ener-

gía eléctrica y el servicio telefónico como es el caso, no sólo en la mayoría de los países del tercer mundo, sino también en los desarrollados.

La situación en realidad es bastante compleja y contradictoria, ya que las relaciones que mantienen las empresas de servicios públicos con la administración central son muy tensas, sobre todo en lo que se refiere a la empresa de energía eléctrica.

La participación ciudadana en las empresas de servicios públicos

Una de las formas donde se puede ver claramente, a lo largo de la historia, la falta de participación democrática de los bogotanos en la administración distrital es en la ausencia de los ciudadanos en las juntas directivas de los servicios públicos; hasta ahora los usuarios no han tenido la oportunidad de ejercer ninguna clase de control sobre la marcha de dichas empresas. A este respecto no parece justo que la generación de usuarios de hoy pague las inversiones para los usuarios de mañana. Se trata entonces de saber si las grandes obras de infraestructura eléctrica construidas por la EEEB corresponden a las necesidades

del distrito y de qué manera éstas deberán ser pagadas.

La interrelación, ya vista, de la política nacional y del Distrito en materia de energía exigen una negociación con el Estado e ISA sobre la proporción de la participación de la EEEB en los diferentes programas de inversión y en sus modalidades financieras.

La necesidad de tener un plan de inversión ambicioso en la producción eléctrica para responder a la gran demanda que existió en la década de los 70 se hizo en detrimento de las tarifas de energía, que crecieron de manera desmedida, y del mantenimiento de la red de transmisión y de extensión del servicio a los habitantes más marginados de la capital. La Empresa parece haber tomado conciencia de esta situación, ya que entre las prioridades de inversión se encuentra un plan para el mejoramiento en la calidad del servicio que se presta a la comunidad de menos recursos con la transformación y modernización de redes de distribución. Este plan también tiene la intención de reducir las pérdidas físicas de la Empresa que son del orden del 25% de la producción. La Empresa comenzó a instalar para este efecto contadores colectivos que serán administrados por los responsables de la comunidad. Esto parece una excelente iniciativa en el sentido de instaurar una mejor colaboración entre las empresas y los usuarios de bajos recursos.

La participación de los usuarios en las juntas directivas de la EEEB es indispensable para que se logre, entonces, un consenso democrático con respecto a las políticas de la Empresa. Al respecto, el acuerdo 8 establece que las Juntas Administradoras Zonales deberán vigilar la buena prestación de los servicios públicos en el área de su jurisdicción, con relación a las prioridades para su extensión y de la correcta aplicación de las tarifas públicas por intermedio de un comité de vigilancia de los servicios públicos.

Con relación a las finanzas del Distrito existen dos maneras posibles de abordar el tema: la primera consiste en hacer un análisis por separado de las finanzas de la administración distrital y las de los institutos descentralizados. La segunda considera que se deben tomar conjuntamente estas dos y dar-

les un tratamiento global. Estas dos opciones tienen su lógica propia ya que inducen dos visiones de la gestión de la ciudad completamente diferentes. Si tomamos, por ejemplo, el nivel de endeudamiento, hay quienes piensan que no se les puede seguir considerando de una manera individual. Se considera entonces que hay que negociar en el Concejo un nivel de endeudamiento global. Hay otros que piensan, al contrario que la lógica de los institutos descentralizados hay que llevarla hasta su última consecuencia y que por ende toda clase de transferencia debe-

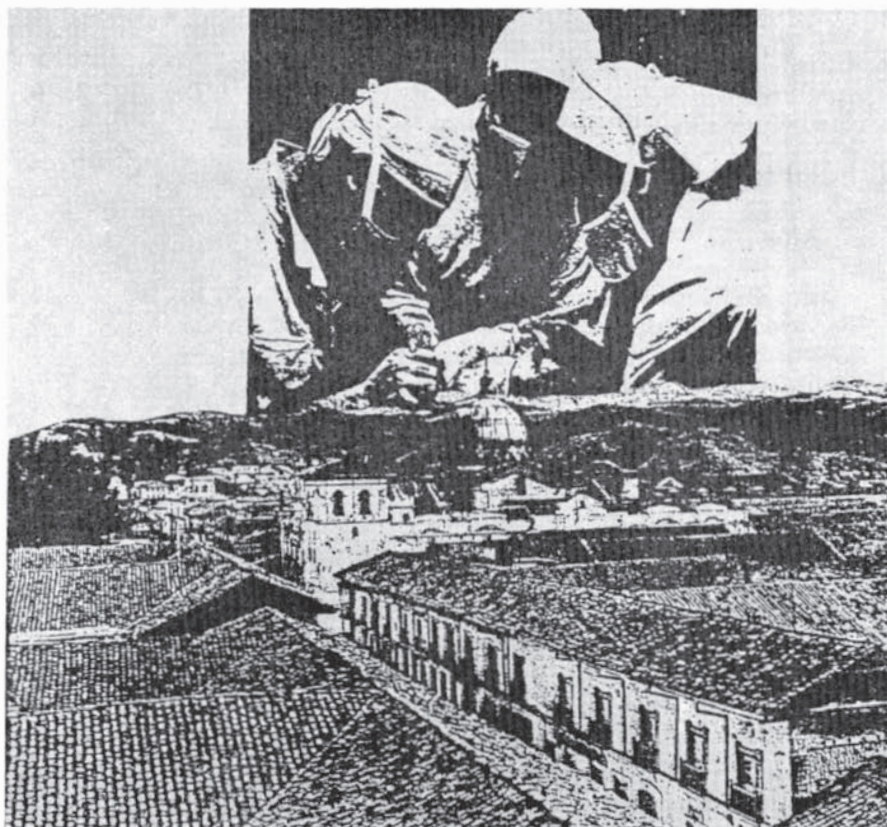
del manejo financiero de cada uno de estos institutos dentro de una necesidad política de planeación, en la que haya una verdadera concertación de todos los organismos del Distrito con Planeación Distrital y nacional.

De otra parte, se debe hacer un esfuerzo para aumentar la eficiencia en la producción del sector público. Una mejor capacitación y administración, el uso de tecnologías apropiadas de bajo costo y una coordinación más efectiva de las entidades públicas, son varios de los medios que pueden usarse para este fin.

idades que las del gobierno distrital. La proliferación de tales entidades, con funciones que a menudo se trasladan, dificultan la provisión sistemática y racional de los servicios, aunque se gane en profesionalismo y efectividad en cada una de ellas. Por ejemplo, en Bogotá hay cerca de 15 entidades públicas municipales independientes y varios ministerios del gobierno nacional que tienen que ver con el transporte, la vivienda y la salud. La innecesaria duplicación del servicio, el seguimiento ineficiente de los programas de inversión y la falta de interés por las grandes implicaciones de las acciones de cada una de las entidades, reduce la eficiencia global del gobierno municipal.

Al respecto, una de las disposiciones más interesantes del Acuerdo 8 la constituye, sin lugar a dudas, la creación de los fondos de desarrollo. Estos tendrán el carácter de establecimiento público descentralizado del orden distrital. Estarán dotados de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y manejarán los bienes y fondos del distrito. Su patrimonio estará compuesto: del producto de las transferencias de las entidades distritales que descentralicen sus funciones, del producto de las multas que imponga el alcalde zonal, los bienes y dineros que reciba a cualquier título y las partidas del presupuesto distrital. Una de las principales funciones de los fondos será la de invertir los recursos que se han asignado en el presupuesto zonal en función del plan zonal de desarrollo.

El acuerdo 8 propone una relativa descentralización a nivel de las finanzas, permitiendo no sólo un crecimiento en la inversión pública sino también una mejor utilización de ésta, ya que las JAZ podrán, en materia presupuestal, distribuir y asignar los recursos que serán destinados para cada zona, lo mismo que los recursos de su propia captación en función de las prioridades del plan de desarrollo zonal. Por ejemplo, los gastos zonales serán previamente aprobados en el presupuesto Distrital pero será cada zona la que establecerá y aprobará su propio presupuesto. Las juntas también podrán proponer a la administración central



ría desaparecer: o logran conseguir su independencia económica o se liquidan. Estas dos posiciones son peligrosas ya que, en el primer caso, se desconoce la especificidad en las necesidades de crédito de cada uno de los estamentos del Distrito y, en el segundo caso, se quiere ignorar la interrelación que tienen cada uno de los institutos descentralizados, dentro de la estructura urbana, con la administración del Distrito. En realidad lo que se impone es un control más estricto

Es necesario incrementar los recursos distritales por intermedio de una reforma radical del sistema de valoración, a través de la creación de un "impuesto zonal de habitación" con carácter fuertemente redistributivo que tome en cuenta no sólo los propietarios de bienes raíces sino también los arrendatarios.

Las entidades autónomas están generalmente dotadas de fuentes atractivas y flexibles de recursos y de mayor independencia para manejar sus acti-

la asignación de los recursos que crean necesarios para el desarrollo de programas en sus áreas.

La reforma se propone invertir la tendencia negativa de ciertos impuestos distritales; las JAZ deberán mantener al día el catastro de su respectiva zona, incentivando las juntas para que éstas logren un mejoramiento en la captación de ciertos impuestos. Es así como las zonas recibirán una participación de los ingresos ordinarios de la administración central por concepto de los recaudos que se produzcan en su territorio. La participación será directamente proporcional al esfuerzo de control de la evasión fiscal que éstas logren, e inversamente proporcional a su capacidad económica con el fin de lograr una mejor redistribución del ingreso. La administración central deberá distribuir por lo menos 20% de sus ingresos ordinarios entre las diferentes zonas; los recursos entregados a cada zona serán ponderados en función del número de habitantes, el índice de la calidad de la vida (empleo, vivienda, servicios públicos, etc.) y en segundo lugar según el avalúo catastral, así como de los ingresos brutos de los establecimientos industriales, comerciales y de servicios. Es decir en función de la capacidad real de cada zona. En este sentido la ley trata de adoptar la misma filosofía de la ley 12 de 1986 y de la 14 de 1983.

El Acuerdo 8 de 1987 constituye entonces, un progreso considerable en materia de descentralización, de democratización y de participación ciudadana en la vida local; ya que, como vimos, las JAZ elegidas popularmente, tendrán prerrogativas considerables en todos los campos de la gestión; aunque el hecho de que los alcaldes menores sigan siendo nombrados por el alcalde mayor constituye una limitante en materia de democracia local, pero hay que considerar que por primera vez el alcalde mayor provendrá de una elección popular, lo que ya es en sí, un adelanto considerable. Sin embargo no se puede caer en la ilusión de pensar que el mejoramiento de la gestión y de la participación democrática a nivel local pueden solucionar de manera definitiva los problemas que tienen como origen principal la estructura político-económica del país●

Finanzas Distritales

	1985	Mill.	Participación %	Crecimiento Real. 80-85
Ingresos				
Ingresos Corrientes	\$ 19.718		87.29%	6.30
Ingresos Tributarios	\$ 12.362		54.73	6.85
Predial y sobre tasa	\$ 3.512		15.55	-2.38
Industria y Comercio	\$ 6.037		26.73	15.54
Timbre Nal. Vehic. y Transp.	\$ 1.625		7.19	30.61
Otros	1.188		5.26	-8.17
Ingresos no Tributarios	\$ 626		2.77	16.35
Participaciones	\$ 6.553		29.01	4.27
Consumo de Cervezas	\$ 4.086		18.09	-1.72
Registro de anotación	\$ 619		2.74	3.85
Ventas	\$ 1.352		5.99	51.56
Otros	\$ 496		2.20	7.28
Aportes	\$ 177		0.78	25.10
Ingresos de Capital	\$ 2.871		12.71	-17.75
Total Ingresos	\$ 22.589		100.00%	
Gastos				
Gastos de Funcionamiento	\$ 14.419		57.18	5.47
Servicios Personales	\$ 6.363		25.23	8.79
Gastos Generales	\$ 2.015		7.99	1.64
Transferencias	\$ 6.041		23.96	3.70
Servicio de la Deuda	\$ 3.577		14.18	22.68
Intereses	\$ 1.822		7.22	21.40
Amortización	\$ 1.755		6.96	4.09
Inversión	\$ 5.018		19.90	4.90
Reservas y Compromisos	\$ 2.204			
Total Gastos	\$ 25.218		100.00%	6.82

Bibliografía

1. Bogotá para todos 1987-1990. Plan de desarrollo social y económico del Distrito Especial de Bogotá. Resumen ejecutivo. 245 Pág. 1987. Documento técnico No. 3. Servicios Públicos: Energía, acueducto, alcantarillado y aseo.
2. Bogotá estructura y principales servicios públicos. Cámara de Comercio de Bogotá.
3. Lecturas de Economía Urbana. Editado por Alvaro Pachón, Fundación Simón Bolívar, Instituto de Estudios Políticos, 600 pág. 1981
4. Revista Foro No. 1-2
5. Evolución financiera y utilización de recursos de Bogotá. 1971-1979. Alvaro Osorio Bernal, Universidad de Los Andes, Cider, Bogotá, 1982
6. Problemas de la configuración institucional del sector eléctrico colombiano. Francisco J. Ochoa en Revista de Planeación y desarrollo. Departamento de Planeación y desarrollo. Volumen xviii número 1, marzo, 1986

Françoise Coupé
Socióloga y Planificadora urbana,
Profesora asociada de la Facultad
de Ciencias Humanas de la Universidad
Nacional, Seccional de Medellín,
vinculada al Centro de Estudios del
Hábitat Popular, CEHAP.

La Reforma Municipal en Medellín

Françoise Coupé



1. La crisis municipal*

Este artículo se escribe en el contexto de la violencia que azota a Medellín y al Área Metropolitana del valle de Aburrá y se constituye indudablemente en un indicador de la crisis municipal, cuando son asesinados hombres demócratas y amenazados de muerte quienes defienden la libertad de expresión frente a las condiciones de la vida urbana y la participación ciudadana en la definición de los destinos de la sociedad.

La crisis mencionada se manifiesta a diferentes niveles:

a) Ni el municipio de Medellín ni los otros municipios del Área Metropolitana del Valle de Aburrá logran

satisfacer las necesidades de la población concentrada en ellos. En efecto, podemos mencionar algunos indicadores:

— La escasa disponibilidad de tierra urbana para los sectores populares y su alto costo en el mercado inciden directamente sobre la calidad espacial de los asentamientos, el costo de la vida, la dotación de servicios, el acceso a las fuentes de empleo... y agudiza la segregación socio-espacial, dispersando la población de bajos recursos en la periferia o hacinándola en zonas saturadas y deterioradas del centro urbano.

— El alto índice de desempleo obliga a los habitantes del Área Metropolitana a apropiarse de las calles y aceras

* Este trabajo se ha realizado con la colaboración de la Arquitecta María Clara Echeverría, Directora del CEHAP; ha recogido opiniones de la Arquitecta Stella Salazar, Directora del Plan de Ordenamiento territorial - Zonas Norte y Sur del Valle de Aburrá, del Ingeniero Fabio Botero y del Arquitecto Jorge Cadavid, Profesores de la Universidad Nacional y Asesores del mismo Plan de Ordenamiento territorial, del Abogado Darío González, Profesor de la Universidad Nacional y del Arquitecto Luis Fernando Arbeláez, Profesor de la Universidad Nacional y Concejal proponente de varios Proyectos de Acuerdo para la implementación de la Reforma Municipal, y ha consultado varios documentos que se citan en el texto.

trechas relaciones físico-espaciales, económicas y socio-culturales y con interdependencia en materia de empleo, servicios y equipamientos.

El Área Metropolitana del Valle de Aburrá, la primera del país, es una entidad administrativa de derecho público constituida "para la más adecuada promoción, planificación y coordinación del desarrollo conjunto y la prestación de servicios" en los municipios que la conforman.

Sus funciones son:

- Elaborar el Plan Integral de Desarrollo para toda el Área;
- Expedir la reglamentación de los

En Medellín contrasta la pujanza, riqueza de su economía con el entorno de miseria y necesidades de sus barrios populares, huérfanos de soluciones.



usos del suelo urbano y rural y establecer los mecanismos y los instrumentos normativos de control;

- Fijar las normas generales de zonificación, urbanización, construcción, extracción de materiales y funcionamiento de establecimientos comerciales, industriales y de servicios públicos;
- Adoptar el plan vial y los planes maestros de servicios públicos;
- Fijar los perímetros urbanos y sanitarios del Área y de los municipios que la integran;
- Señalar y reglamentar los servicios de carácter metropolitano que se deben prestar en el Área;

- Propiciar la constitución de entidades descentralizadas destinadas a la prestación de dichos servicios;
- Establecer la contribución de valorización y definir las obras que puedan realizarse por dicho sistema y las entidades encargadas de su aplicación a nivel regional¹.

Muchas de estas funciones son precisamente las que se asignan hoy a los municipios, en un proceso que podría ser más de desconcentración de funciones que de real descentralización administrativa y que debe permitir superar el desgobierno casi generalizado a nivel municipal.

Es éste un primer problema al cual se suman otros claramente identificados²:

- la imprecisión jurídica del concepto de Área Metropolitana, la cual ha dado pie a diferentes interpretaciones;
- la debilidad fiscal y financiera de las Áreas Metropolitanas que les resta importancia política;
- la generalidad de sus funciones que se constituye en obstáculo al cumplimiento de los objetivos;
- los celos de municipios menores frente al núcleo principal, especialmente cuando el desequilibrio es tan notorio, porque el tratamiento integral limita la autonomía de cada municipio y hace prevalecer criterios técnicos sobre criterios políticos.

En este contexto, formulamos una serie de preguntas que aún no tienen respuesta:

- Luego de la municipalización de los servicios públicos en Medellín, a partir de los años 20, como respuesta al desarrollo urbano e industrial, a la necesidad de racionalización y a las grandes inversiones requeridas, asistimos a un esfuerzo de regionalización en algunos servicios básicos y constatamos que se plantea la metropolización del transporte, la salud, la seguridad, la protección del medio ambiente, la gestión de los espacios libres, las normas de urbanismo... ¿Cómo volver atrás?

Y también, ¿cómo articular este proceso con la participación de las comunidades a nivel municipal?

- ¿Cómo no tener en cuenta las situaciones críticas identificadas que

1. Anuario estadístico metropolitano, Medellín, 1985, p. 29.

2. Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Bases para una propuesta sobre la reforma de la estructura institucional de las Áreas Metropolitanas, Documento elaborado por la Arq. Rosita Gallego de H., como resultado del II Taller jurídico-administrativo realizado en Medellín del 15 al 19 de junio de 1987, Medellín, 1987.

trechas relaciones físico-espaciales, económicas y socio-culturales y con interdependencia en materia de empleo, servicios y equipamientos.

El Area Metropolitana del Valle de Aburrá, la primera del país, es una entidad administrativa de derecho público constituida "para la más adecuada promoción, planificación y coordinación del desarrollo conjunto y la prestación de servicios" en los municipios que la conforman.

Sus funciones son:

- Elaborar el Plan Integral de Desarrollo para toda el Area;
- Expedir la reglamentación de los

En Medellín contrasta la pujanza, riqueza de su economía con el entorno de miseria y necesidades de sus barrios populares, huérfanos de soluciones.



usos del suelo urbano y rural y establecer los mecanismos y los instrumentos normativos de control;

- Fijar las normas generales de zonificación, urbanización, construcción, extracción de materiales y funcionamiento de establecimientos comerciales, industriales y de servicios públicos;
- Adoptar el plan vial y los planes maestros de servicios públicos;
- Fijar los perímetros urbanos y sanitarios del Area y de los municipios que la integran;
- Señalar y reglamentar los servicios de carácter metropolitano que se deben prestar en el Area;

- Propiciar la constitución de entidades descentralizadas destinadas a la prestación de dichos servicios;
- Establecer la contribución de valorización y definir las obras que puedan realizarse por dicho sistema y las entidades encargadas de su aplicación a nivel regional¹.

Muchas de estas funciones son precisamente las que se asignan hoy a los municipios, en un proceso que podría ser más de desconcentración de funciones que de real descentralización administrativa y que debe permitir superar el desgobierno casi generalizado a nivel municipal.

Es éste un primer problema al cual se suman otros claramente identificados²:

- la imprecisión jurídica del concepto de Area Metropolitana, la cual ha dado pie a diferentes interpretaciones;
- la debilidad fiscal y financiera de las Areas Metropolitanas que les resta importancia política;
- la generalidad de sus funciones que se constituye en obstáculo al cumplimiento de los objetivos;
- los recelos de municipios menores frente al núcleo principal, especialmente cuando el desequilibrio es tan notorio, porque el tratamiento integral limita la autonomía de cada municipio y hace prevalecer criterios técnicos sobre criterios políticos.

En este contexto, formulamos una serie de preguntas que aún no tienen respuesta:

- Luego de la municipalización de los servicios públicos en Medellín, a partir de los años 20, como respuesta al desarrollo urbano e industrial, a la necesidad de racionalización y a las grandes inversiones requeridas, asistimos a un esfuerzo de regionalización en algunos servicios básicos y constatamos que se plantea la metropolización del transporte, la salud, la seguridad, la protección del medio ambiente, la gestión de los espacios libres, las normas de urbanismo...

¿Cómo volver atrás?

Y también, ¿cómo articular este proceso con la participación de las comunidades a nivel municipal?

- ¿Cómo no tener en cuenta las situaciones críticas identificadas que

1. Anuario estadístico metropolitano, Medellín, 1985, p. 29.

2. Area Metropolitana del Valle de Aburrá, Bases para una propuesta sobre la reforma de la estructura institucional de las Areas Metropolitanas, Documento elaborado por la Arq. Rosita Gallego de H., como resultado del II Taller jurídico-administrativo realizado en Medellín del 15 al 19 de junio de 1987, Medellín, 1987.

no pueden resolverse a escala municipal porque son el resultado de procesos complejos a mayor escala?

Así, "en la caracterización de la estructura espacial del Área Metropolitana como desequilibrada, inestable y en proceso de conformación (...)", se destacan algunos municipios en los cuales "la situación es grave por los niveles críticos de habitabilidad (...), dada la presión creciente de la urbanización popular sobre estas áreas con el consiguiente desequilibrio en la dotación de servicios e infraestructura"³.

Y esta situación se torna más alarmante aún si se tiene en cuenta que los recursos del Plan de Erradicación de la Pobreza Absoluta se van a concentrar en Medellín.

— ¿Cómo pensar que si en Medellín, donde existe una administración municipal y metropolitana completa y compleja, se presentan dificultades, éstas podrán resolverse en los municipios más pequeños?

Así "el Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana, dependencia de la Administración de Medellín, no ejerce funciones de planificación efectiva para el resto del área. Dificilmente atiende el núcleo principal y a veces no alcanza a cubrir su jurisdicción municipal (no planifica sus áreas rurales)"⁴.

¿Qué pasará en municipios donde se afrontan los problemas propios y los de las entidades descentralizadas que desaparecen o pierden funciones, sin tener la infraestructura para hacerlo, sin tener personal capacitado?

— ¿Cómo superar los problemas de competencia entre los municipios, MASA (Municipios Asociados del Valle de Aburrá) y el Área Metropolitana?

— ¿Cómo mantener una planeación coherente cuando la elección popular de alcaldes hará perder al Gobernador del Departamento el control que tiene hoy sobre las decisiones que se toman en el Área Metropolitana?

Si no se logra la concertación con base en la participación popular, llegaremos a una situación caótica, ya que tradicionalmente la planeación ha sido más vinculada al poder que a las comunidades.

Medellín Población, P.E.A. y desempleo

	Población total (1)	Población en edad de trabajar (2)	P.E.A (3) Ocupada	Desocupada	Índice de desempleo
Medellín (4)	1.669.860	1.301.793	436.088	122.681	22.1%
Barbosa (5)	29.734	9.266	2.580	1.094	29.8%
Bello	225.405	170.137	52.227	17.483	24.4%
Caldas	42.493	29.624	9.217	3.083	25.0%
Copacabana	41.770	28.869	8.949	3.003	25.3%
Envigado	96.945	76.966	24.560	6.540	20.3%
Girardota	25.662	10.464	3.028	956	24.0%
Itagüí	153.245	118.693	39.312	12.442	24.3%
La Estrella	31.074	23.634	7.862	2.543	25.5%
Sabaneta	41.824	15.142	5.059	1.539	23.7%
Total	2.358.012				

(1) Anuario estadístico metropolitano, p. 34 a 52.

(2) Anuario estadístico metropolitano, p. 170 a 173 (fuente: encuesta)

(3) Misma fuente.

(4) Encuesta del 2 de noviembre de 1985, por el Depto. de Estadística metropolitana.

(5) Encuesta del 2 de marzo de 1986, por el mismo autor.

Se hace necesario crear un ambiente político que permita definir el Área Metropolitana como una entidad territorial con recursos propios y con una alta capacidad administrativa y técnica, y como una unidad funcional de planificación con un criterio de integración socio-económica y con una real apertura a la participación ciudadana. Para el efecto, es necesario reglamentar las funciones metropolitanas, precisar el rol de coordinación y clarificar las competencias. En este sentido, se ha adelantado trabajo con participación de otras Áreas Metropolitanas del país.

3. La sectorización de la ciudad, como requisito para la implementación de la elección de las Juntas Administradoras Locales

Medellín

Por medio del Acuerdo 54 del 2 de julio de 1987, el Concejo de Medellín establece la división territorial que define "el ámbito de acción de las Juntas Administradoras Locales, en

los términos previstos por el Decreto Ley 1333 de 1986".

La zona urbana de Medellín, anteriormente conformada por 6 comunas, queda hoy dividida en 16 comunas definidas como "la mayor división dentro de la zona urbana identificada por la relativa homogeneidad socio-económica y cultural, con un proceso de urbanización que responde a una temporalidad, lo mismo que a condiciones físicas y espaciales similares" (art. 3).

La zona rural, "comprendida entre el perímetro urbano y el límite del municipio de uso predominantemente agrícola, agroindustrial, de protección y reforestación", pasa a tener 5 corregimientos, en lugar de los 3 anteriores, y los considera como "un territorio ubicado dentro de la zona rural y conformado por 2 o más veredas, con un núcleo urbano que hará las veces de cabecera". (art. 7).

Para la zona urbana, esta nueva división considera barrios identificados

3. Área Metropolitana, Plan de ordenamiento territorial - Zona Norte, Medellín, 1986, p. 37.

4. Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Bases para una propuesta sobre la reforma... documento citado, p. 23.

Juntas Administradoras Locales

Proyecto de Acuerdo número 65 de 1987, "por el cual se reglamentan las Juntas Administradoras Locales en las Comunas y Corregimientos de la Ciudad de Medellín".

Base: Facultades conferidas por la Ley 11 de 1986 y el Decreto 1333 del mismo año.

Conformación de las Juntas:

- 3 principales y 3 suplentes elegidos por votación directa, bajo la responsabilidad de la Registraduría del Estado Civil, con aplicación del cuociente electoral;
- 2 principales y 2 suplentes elegidos por el Concejo municipal;
- 2 principales y 2 suplentes nombrados por el Alcalde.

Período: igual al período del Concejo.

En este caso: la elección durante la 2a semana de julio de 1987.

Voz, sin voto: alcalde, personero, tesorero, contralor e inspector de policía de la comuna o del corregimiento.

Frecuencia de las reuniones: por lo menos, 1 vez por mes.

Quorum: 5 personas.

Decisión: por mayoría absoluta.

Serán Acuerdos o Resoluciones.

Funciones: enuncia 10 funciones delegadas por el Concejo o que plantean las relaciones entre el Concejo, entidades descentralizadas, la administración municipal o departamental y las Juntas Administradoras Locales.

Inscripción: pueden inscribirse las Juntas de Acción Comunal, las Asociaciones Cívicas y las Corporaciones sin ánimo de lucro, con el respaldo de 500 firmas.

Inscripción de candidatos: hasta 20 días antes de las elecciones, y con los mismos requisitos que para una inscripción de Concejal.

desde tiempo atrás y los agrupa a partir de consideraciones acerca de la homogeneidad de la población, del número de habitantes (que puede alcanzar 100.000), de la articulación físico-espacial a través de los ejes de comunicación, de la existencia de servicios públicos y comunitarios compartidos... Tiene la gran ventaja, muchas veces ignorada, de permitir el manejo de la información sin perder la posibilidad de analizar series históricas y tendencias. Esta división no rompe con la anterior y se apoya en ella.

Los otros municipios del Área Metropolitana

La sectorización aún no ha sido adoptada en los otros 9 municipios del Valle de Aburrá, pero se han formulado pautas para su definición.

A nivel urbano, el Plan de Ordenamiento territorial —Zonas Norte y Sur— plantea la conformación de unidades espacio-población y servicios que agrupan a barrios vecinos con alguna afinidad entre sí a partir de parámetros similares a los que se utilizaron en Medellín.

Los sectores, así conformados, respetan los límites actuales de los barrios y alcanzan un tamaño que justifica la prestación de servicios por parte de la Administración Pública: para los municipios mayores, cada sector agrupa a una población actual o potencial de aprox. 50.000 personas, y para los municipios pequeños, se consideran unidades de 25.000 a 30.000 personas.

Así Bello podría tener 6 comunas y Copacabana, 4.

A nivel rural, se aborda la sectorización a partir de la división veredal con la cual la población se identifica, y se propone una reagrupación de veredas para la prestación de servicios. Se tienen en cuenta los usos del suelo a partir de los cuales se define el sistema vial, diferenciando las condiciones y las necesidades de áreas de reforestación o grandes propiedades, de las regiones de minifundios, y considerando también las microcuencas importantes en el tratamiento ecológico.

Las unidades así obtenidas, como en el caso de Medellín, podrían llamarse "corregimiento" y responder a los requisitos planteados por la reforma administrativa, pero exigen algunas precisiones de orden conceptual ya que nos alejamos de la concepción tradicional de "corregimiento" para proponer algo nuevo que tampoco es precisamente una suma de veredas.

Se considera que los Concejos de los 9 municipios del Área Metropolitana del Valle de Aburrá pueden partir de estas propuestas para definir los territorios —ámbito de acción de las Juntas Administradoras Locales— y así manejarán, como en el caso de Medellín, criterios más técnicos que políticos.

4. La participación de las comunidades

Consideramos aquí diferentes formas de participación planteadas en el contexto de las recientes reformas al régimen municipal:

La elección popular de alcaldes

La elección popular de alcaldes requiere un cambio en las formas tradicionales de trabajo de los partidos

Votación e índice de participación en Medellín y Municipios del Área Metropolitana

Tasa de participación electoral promedio para Concejo

	1972	%	1974	%	1976	%	1978	%	1980	%	1982	%	1984	%
Medellín	100.002	27	201.199	45	91.097	18	118.969	18	93.684	15	177.448	25	140.581	18
Barbosa	2.302	15	4.189	27	3.582	22	4.056	30	4.143	32	5.807	41	6.045	37
Bello	7.752	24	16.785	50	10.373	27	11.762	20	14.195	25	22.482	31	22.168	24
Caldas	3.038	29	4.892	40	2.962	21	3.208	17	3.372	18	5.617	27	6.823	29
Copacabana	2.183	31	4.367	53	2.966	31	3.813	28	4.575	33	6.440	38	6.113	30
Envigado	7.167	32	13.079	46	8.674	27	9.699	20	8.721	18	17.481	28	17.455	25
Girardota	1.761	31	3.466	52	2.603	35	3.157	32	3.052	30	3.921	34	4.607	35
Itagüí	6.571	25	14.088	49	8.978	27	10.079	19	10.415	19	16.669	25	14.758	19
La Estrella	2.342	39	3.789	56	2.061	27	2.626	23	2.692	26	5.112	40	5.373	37
Sabaneta	1.691	44	2.561	57	2.316	45	2.517	32	2.435	33	3.695	39	4.124	38

Población electoral, según censo de 1985
(Datos aproximados)

Medellín: 989.483

políticos tradicionales, ya que los candidatos tendrán responsabilidades precisas frente a la comunidad electora, manejarán recursos más amplios que los actuales, deberán responder por obligaciones más complejas y numerosas, en un contexto de mayor integración con los Concejos y, en el caso de Medellín, con las Juntas Administradoras Locales, las Juntas Directivas de las Empresas Públicas y de las Empresas Varias.

En este marco, los candidatos se miden al interior de cada partido: el partido conservador se une alrededor del doctor Gómez Martínez quien accede fácilmente a la opinión pública a través de la prensa (El Colombiano del cual es Director), mientras que el partido liberal, frente a varios nombres, sigue buscando quien logre la unanimidad y alcance a plantearse como alternativa frente al candidato conservador. Por su lado, la Unión Patriótica presenta un candidato que ofrece pocas posibilidades de acceder a la alcaldía de Medellín.

Es importante resaltar que, en medio de una apatía casi general, los directorios políticos desarrollan una intensa actividad, pero aún sin dar a

conocer los programas de la campaña que se avecina.

Las Juntas Administradoras Locales

El proyecto de Acuerdo número 65 de 1987 pretende reglamentar las Juntas Administradoras Locales en las comunas y los corregimientos de Medellín, pero aún no ha sido aprobado.

Plantea la conformación de Juntas integradas por 7 personas con sus respectivos suplentes, así:

- 3 principales con sus suplentes, elegidos por votación directa, con aplicación del cuociente electoral;
- 2 principales con sus suplentes, elegidos por el Concejo municipal y
- 2 principales con sus suplentes, nombrados por el alcalde, de tal forma que parte de la Junta sea elegida directamente por la población residente en las diferentes comunas y corregimientos, y parte sea nombrada por un alcalde y un Concejo elegidos por el conjunto de la población urbana.

Esta propuesta deja entonces un amplio espacio para el juego político y crea condiciones limitadas de participación, a pesar de que las Juntas, sin poder de decisión y sometidas al ejercicio de las funciones definidas por el

Concejo, no administran, no contratan y no ejecutan presupuesto.

Concebidas como organismos asesores del Concejo y de quienes las quieran consultar, las Juntas no garantizan necesariamente la democratización de la vida municipal, pero abren un espacio que debe aprovecharse para reforzar el poder local y transformar las condiciones del manejo político, superando el clientelismo, el sectarismo, el abstencionismo, la apatía...

Las Juntas Directivas de las Empresas Públicas y de las Empresas Varias de Medellín

El proyecto de Acuerdo número 38 de 1966, aún no aprobado, plantea una reforma a los estatutos de las Empresas Públicas y de las Empresas Varias de Medellín en los aspectos relativos a la composición, la forma de elección y el nombramiento de sus Juntas Directivas.

Propone, en ambos casos, Juntas de 6 miembros con sus respectivos suplentes así:

- 2 representantes del Concejo con sus suplentes, elegidos por cuociente electoral;
- 2 representantes de la administración;

- para Empresas Públicas: el Director del Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana y el Secretario de Obras Públicas Municipales;
- para Empresas Varias: el Director Administrativo de Planeación Metropolitana y el Secretario ejecutivo del Área Metropolitana;

— 2 delegados de las entidades cívicas o de los usuarios de servicios prestados por las mencionadas entidades, con sus suplentes, nombrados por el alcalde.

Las Juntas que habían sido integradas en diciembre de 1986 por 4 principales y 4 suplentes elegidos por el Concejo, y, en enero de 1987, por 4 principales y 4 suplentes nombrados por el alcalde, han sido desintegradas, y se espera la conformación de las nuevas Juntas luego de la aprobación de la reforma a los estatutos de las dos entidades.

En este contexto, la Liga de Usuarios de Servicios Públicos en Medellín, de reciente creación, plantea la postulación de un candidato para integrar estas Juntas Directivas, intentando superar las limitaciones impuestas a su participación, ya que la Liga debe “estar conformada por usuarios que, en su conjunto, representen no menos del 5% del promedio mensual de la facturación total del servicio prestado por la entidad”.

A este nivel, algunos sectores populares superan la indiferencia reinante y buscan, a través de su participación en las Juntas Directivas, enfrentar los problemas originados en las altas tarifas y el déficit de algunos servicios. Pero, hasta la fecha, nada se ha mencionado con respecto a la representación de usuarios y a la de otros municipios que también utilizan los servicios de Medellín: ¿cuáles serán los criterios de su participación?

Referendum municipal

En cuanto al Referendum municipal, nada se ha adelantado aún y ni siquiera se ha planteado la reglamentación de este mecanismo de expresión popular directa.

Composición de las Juntas Administradoras de Empresas de Servicios Públicos

Proyecto de Acuerdo número 38 de noviembre de 1966, “por medio del cual se reforma los Estatutos de las Empresas Públicas de Medellín y las Empresas Varias Municipales de Medellín, en cuanto a la composición, forma de elección y nombramiento de sus Juntas Directivas”.

Base: Facultades conferidas por los Decretos 1333 y 3446 de 1986.

1. Empresas Públicas de Medellín:

Concejo:	Administración:	Representantes de organizaciones populares:
— 2 representantes y 2 suplentes personales elegidos por cuociente electoral entre miembros del Concejo o externos.	— Director del Departamento administrativo de Planeación metropolitana y — Secretario de Obras Públicas municipales, quienes pueden delegar en otros funcionarios.	— 2 delegados de las entidades cívicas o de los usuarios de servicios prestados por EEPP, con suplentes personales, nombrados por el alcalde según procedimiento y criterios del Decreto 3446/1986.

Presidencia: el alcalde o el secretario designado por el alcalde.

Tienen voz (sin voto): el representante del Gobernador de Antioquia y el auditor de EEPP.

2. Empresas Varias:

Concejo:	Administración:	Representantes de organizaciones populares:
— 2 representantes y 2 suplentes personales elegidos por cuociente electoral entre miembros del Concejo o externos.	— Director administrativo de Planeación Metropolitana y — Secretario ejecutivo del Área Metropolitana, quienes pueden delegar en otros funcionarios.	— 2 delegados de entidades cívicas o de usuarios de los servicios públicos que prestan las EEVV de Medellín, con suplentes personales, nombrados por el alcalde según procedimiento y criterios del Decreto 3446/1986.

Presidencia: el alcalde o el secretario designado por el alcalde.

Tienen voz (sin voto): el contralor municipal y el personero municipal.

Nota: los postulados de las organizaciones populares deben representar beneficiarios del servicio de aseo.

En ambos casos, el período es igual al período del Concejo.

En esta oportunidad, empiezan el 1 de enero de 1987. Sólo los representantes de entidades cívicas empiezan cuando se haya cumplido el procedimiento para su designación. La convocatoria debe ser antes del 17 de abril de 1987.

Las formas de participación enunciadas permiten el desarrollo de procesos nuevos en los cuales deben intervenir diferentes fuerzas, con intereses complejos o aun contradictorios, para lograr, en un futuro, la implementación de mecanismos para la toma de decisión, la gestión y la concertación conjuntas permanentes.

Sin embargo, para ello, aun si se

mantiene a un nivel de simple consulta o asesoría, es necesario lograr una credibilidad del Estado, una superación de los manejos clientelistas y sobre todo la creación de condiciones objetivas que permitan la libre expresión en un contexto de respeto diferente del que existe hoy en Medellín cuando la violencia calla las voces de quienes pretenden participar de un proceso democrático.

Los recursos para la implementación de la descentralización administrativa

El Estado delega a los municipios una serie de funciones que venía cumpliendo directamente o a través de entidades descentralizadas, y para el efecto, entrega parte de los recursos del IVA a cada municipio, para sumarlos a los ingresos propios y a los créditos obtenidos para la ejecución de proyectos específicos.

Formulamos aquí una primera pregunta:

¿Cuáles son las perspectivas de un municipio, especialmente si es pequeño y aislado, al tener que asumir tantos nuevos compromisos... aun teniendo recursos?



En el Área Metropolitana del Valle de Aburrá algunos municipios no poseen ni el personal capacitado, ni la infraestructura adecuada para responder a las obligaciones adquiridas en materia de salud, educación, vías, obras públicas, control urbano, servicios públicos, asistencia técnica agropecuaria, a pesar de que se encuentran en condiciones privilegiadas al tener un Plan de Desarrollo y un Plan de Ordenamiento territorial, con una clara definición de prioridades que puede orientar la elaboración de los presupuestos y plantear un manejo integrado de recursos a nivel regional.

Por otro lado, el criterio del número de habitantes para la distribución de los recursos del IVA parece insuficien-

te y puede traer graves consecuencias. Así por ejemplo, la discriminación entre Itagüí, con una población ligeramente superior a los 100.000 habitantes, y Envigado, con un poco menos de este número, tendrá consecuencias importantes a nivel presupuestal: Envigado captará, por concepto de IVA, recursos superiores a Itagüí que tiene problemas más críticos, necesidades más apremiantes y recursos inferiores por todo concepto.

Además son bastantes generalizadas

- la baja capacidad técnica para comprender y aplicar las leyes, y
- la desactualización de las bases gravables de los impuestos predial, de industria y comercio.

Se presentarán entonces dificultades para evitar confusiones entre el poder político y la racionalidad económica que debe conducir a implementar medidas tendientes a actualizar las bases gravables y las tarifas, y a adaptarlas a la capacidad de pago de las comunidades locales.

Estas medidas, si se aplican sin correctivo, pueden conducir a un deterioro de la calidad de vida de la población.

Para contrarrestar esta tendencia, se plantea la necesidad de definir políticas tendientes a:

- elaborar convenios de asesoría con la ESAP o con Planeación Departamental, para el manejo técnico de las leyes 14 de 1983 y 12 de 1986; la eliminación de tarifas únicas del impuesto predial en áreas urbana y rural, y el mayor gravamen a las actividades de intermediación que a las de transformación directa;
- actualizar el catastro y los avalúos;
- preparar planes de inversiones y manejar racionalmente la capacidad de endeudamiento para la producción de servicios básicos;
- capacitar los funcionarios y conscientizarlos de la importancia de las medidas adoptadas⁵.

Los elementos suministrados en el presente material, pretenden permitir una discusión sobre las implicaciones del nuevo régimen municipal en las diferentes ciudades del país y se presentan como una contribución a la reflexión sobre este tema.

5. Varias de estas propuestas están planteadas en el Plan de Ordenamiento territorial - Zona Sur del Valle de Aburrá (borradores de trabajo).

Pedro Santana R.
Investigador
Director Foro Nacional
Por Colombia

Cartagena: Las primeras elecciones en el Nuevo Régimen Municipal*

Pedro Santana Rodríguez

Cartagena y sus problemas

Cartagena de Indias es la quinta ciudad del país. Tiene cerca de 550.000 habitantes, de acuerdo con los datos del discutido censo de 1985.

Sus principales problemas están relacionados con el desempleo, los bajos ingresos y la precariedad de los servicios públicos. Sus tasas de desempleo han desbordado, a lo largo de la década de los ochenta, el 15% de su población económicamente activa calculada en 372 mil personas, aproximadamente. Es decir que poco más de 50.000 cartageneros no tienen ningún tipo de empleo. A esto tendríamos que agregar el subempleo, notorio en la ciudad, dada la amplitud del sector de servicios, toda vez que se trata de una ciudad turística, aunque combina este renglón con un importante aparato industrial. Un reciente estudio indica que en Cartagena el 56% de empleo corresponde al llamado sector informal. En la ciudad hay unas 96.000 viviendas, el 65% de las cuales están servidas con acueducto y alcantarillado, deduciendo por tanto, que el 35% restante presenta problemas en estos dos servicios básicos. Hay un núcleo de cerca de 5.000 viviendas que no cuentan con servicios públicos. La ciudad tiene una tasa de analfabetismo del 12.8%.

Los datos más recientes sobre pobreza absoluta nos indican que de un total de 91.264 hogares que tendría la ciudad, unos 30.831 están localizados en el rango de "pobres" y unos 3.218 en el rango crítico de los "indigentes".

No soy muy amigo de estas categorías de análisis, pero, ellas nos indican de todas maneras, que un tercio de las familias de la ciudad se enfrentan cotidianamente a ca-



rencias fundamentales tanto desde el punto de vista de su alimentación como desde el punto de vista de los servicios públicos y sociales. Es decir, que más de un tercio de los hogares vive en condiciones precarias¹.

*El presente artículo no hubiese sido posible sin la importante colaboración de Carmenza Morales directora del Centro Urbano Miranda de Cartagena. Agradezco así mismo, a integrantes de las Juntas Administradoras Locales elegidos recientemente, las horas dedicadas a la conversación con el autor del presente artículo. Las opiniones no obstante solo comprometen al autor.

1. "La Magnitud de la Pobreza en Colombia". Primer informe del proyecto de indicadores de pobreza. Departamento Administrativo Nacional de Estadística, mayo de 1987.

En los barrios populares es donde se concentra la mayor parte de esta problemática, agudizando además, la segregación social del espacio urbano. Esta tuvo momento importante de su desarrollo en años recientes con la expulsión de la población negra del céntrico sector de Chambacú y el desplazamiento y extensión del cinturón de miseria hacia el sur y oriente de la ciudad. Los barrios del sur de la ciudad son resultado también de la división socio-económica del espacio de la ciudad. Un estudio reciente nos indica que 106.000 personas viven en viviendas de un alto riesgo, es decir, cerca de 26.000 familias. Estas viviendas no con ningún tipo de servicio público.

Las finanzas municipales han mostrado, sobre todo después de la aplicación de la Reforma Fiscal del año 1983 (Ley 14) un comportamiento muy dinámico. El total de los ingresos municipales fue para 1980 de 215'872.491 pesos. Los ingresos tributarios representaron el 57% del total de lo recaudado durante este año. En 1985 el total de los ingresos del municipio fue de 740'741.956 pesos y los ingresos tributarios representaron el 50.5% mientras que los no tributarios (cesión del impuesto a las ventas, participación en rentas departamentales, etc.) llegaron a representar el 43.2%. El renglón más dinámico lo constituyó la participación del municipio en el impuesto a las ventas que pasó de representar el 12.3% al 21.6% del total de las finanzas municipales.

No obstante este dinamismo, la mayor parte de los gastos del municipio se dirigió a pagar el funcionamiento. Estos gastos representaron el 80.2% de los ingresos municipales en 1980. En 1985 los gastos de funcionamiento representaron el 81.7% de los ingresos totales. La inversión en obras municipales se mantiene en un nivel bajo, aunque ha mejorado ostensiblemente en los últimos años, pues, pasó de representar el 10.6% en 1980 mientras que en 1985 se situó en casi el 20%.

Cartagena ha sido además golpeada por agudos problemas ambientales derivados del modelo de desarrollo y que de contera nos muestra un nivel bajo de participación de la comunidad, que como en el resto del país, tiene que recurrir a mecanismos no institucionales para hacer escuchar sus opiniones. Uno de esos problemas, que alcanzó una trascendencia nacional fue el llamado "desastre ecológico" de la ciénaga de la Virgen, localizado en el corregimiento de la Boquilla.



Este desastre estuvo motivado por la construcción de una carretera sin el lleno de los requisitos exigidos por las normas universales para este tipo de obras que sólo favorece a seis (6) propietarios rurales que lograron transformar sus propiedades de "rurales" a "polo de desarrollo urbano". La Contraloría General de la República denunció en diciembre de 1986 que un solo propietario era poseedor de 1.136 hectáreas. Una obra para favorecer reducidos intereses particulares (Economía Colombiana, diciembre de 1986). Los pobladores y fundamentalmente los pescadores que viven de su oficio en la Ciénaga, denunciaron y se opusieron a que se llevara a cabo la obra como ella había sido autorizada por parte del Ministerio de Obras Públicas. El resultado de la imprevisión y de la irresponsabilidad fue la muerte de millones de peces y la afectación notoria del ecosistema de la Ciénaga que vino a agravar la contaminación existente en ella como producto de las aguas residuales vertidas allí por los asentamientos de la ciudad. La obra se ha detenido transitoriamente y ahora se ha planteado la necesidad de obras adicionales.

Los mecanismos de participación de la comunidad han estado muy limitados y la protesta urbana es notoriamente baja en la ciudad. El clientelismo político encuentra en esta región uno de sus bastiones fundamentales. La organización tanto de los sectores populares como de los trabajadores muestra signos de reactivación, pero aún es débil.

les para permitir la oxigenación de las aguas. Los pobladores siguen reclamando por sus derechos y por la protección del medio ambiente.

También se sabe que la industria y sobre todo Alcalis de Colombia mantienen su actividad contaminante de la Bahía de Cartagena. Los reclamos, estudios y protestas no han valido en ninguno de los dos casos.

Los mecanismos de participación de la comunidad han estado muy limitados y la protesta urbana es notoriamente baja en la ciudad. El clientelismo político encuentra en esta región uno de sus bastiones fundamentales. La organización tanto de los sectores populares como de los trabajadores muestra signos de reactivación, pero aún es débil.

La Reforma Municipal en Cartagena

La primera ciudad importante del país por su población y actividad económica, en que se produjo la aplicación de la Reforma Municipal fue precisamente Cartagena. Del grupo de las 26 principales ciudades del país es la única que ha realizado las elecciones locales. El alcalde de la ciudad, Doctor Manuel Domingo Rojas propuso al concejo municipal un proyecto, y aquél mediante el acuerdo 18 de marzo de 1987 aprobó la división del territorio municipal de Cartagena en 33 comunas en el área urbana y 13 corregimientos en su área rural.

En las 33 comunas se establecieron las juntas administradoras locales. Cada junta administradora se compondrá de siete principales con sus respectivos suplentes personales. Todos ellos serán elegidos mediante votación popular. En los 13 corregimientos funcionarán igualmente las juntas administradoras locales que tendrán cinco integrantes cada una, elegidos también mediante votación popular.

Las juntas administradoras locales tendrán las siguientes atribuciones:

1. Cumplir por delegación del concejo municipal, mediante resoluciones, lo conveniente para la administración del área de su jurisdicción y las demás funciones que se derivan del ordinal 8 del artículo 197 de la Constitución Política.

2. Propender motivadamente la inclusión en el presupuesto municipal de partidas para sufragar gastos de programas adoptados para el área de su jurisdicción.

3. Recomendar la aprobación de determinados impuestos y contribuciones.

4. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en el área de su jurisdicción, y

5. Sugerir al concejo y demás entidades municipales la expedición de determinadas medidas y velar por el cumplimiento de sus decisiones (artículo 16 acuerdo No. 18 de marzo de 1987).

Los candidatos a las juntas administradoras locales deberán residir en la comuna respectiva con una antigüedad mayor de seis (6) meses a la fecha de elección y no podrán ser directivos de la Junta de Acción Comunal hasta seis meses antes de las elecciones de las juntas. Para la primera elección, los electores, deberán residir en uno de los barrios de la comuna o vereda del corregimiento con 30 días de antelación. Este es el contenido esencial del acuerdo 18 de marzo de 1987 que reglamentó la reforma municipal en Cartagena de Indias.

Varios comentarios nos suscitan la forma como se aprobó la aplicación de la reforma en la ciudad heroica. El primero es que se reglamentó una participación amplia y democrática de la población cartagenera en las juntas administradoras locales. Es bueno señalar que esta reglamentación contó con un amplio respaldo de las organizaciones populares. La Asociación Municipal de Juntas Comunales participó activamente en la discusión sobre la reglamentación de la reforma en la ciudad y mantuvo como punto de vista central que "las juntas administradoras locales deben tener siete miembros principales con sus suplentes y todos deben ser elegidos directamente por la comunidad... el sector urbano de Cartagena debe organizarse alrededor de 33 comunas, ya que la reducción brusca del número de éstas o su aumento exagerado atentan contra una auténtica participación de la comunidad en el manejo de sus propios asuntos"².

Del conjunto de las ciudades donde se ha reglamentado la reforma, el caso de Cartagena, muestra un ejemplo de apertura democrática, en el sentido que quiso el gobierno de Betancur que se entendiese la Reforma. Ella permitirá una participación más amplia de la población en los asuntos relacionados con el gobierno municipal.

2. Posición de la Asociación Municipal de Juntas de Acción Comunal en relación con el nuevo régimen municipal. Cartagena, febrero de 1987.

Del conjunto de las ciudades donde se ha reglamentado la reforma, el caso de Cartagena, muestra un ejemplo de apertura democrática, en el sentido que quiso el gobierno de Betancur que se entendiese la Reforma. Ella permitirá una participación más amplia de la población en los asuntos relacionados con el gobierno municipal.

Hay, no obstante, un aspecto central de la reglamentación que no es claro y que compete ahora plantearlo tanto a las organizaciones populares como también a las juntas administradoras locales, nos referimos a las funciones de estos organismos. Como se sabe la ley 11 de 1986 faculta a los concejos municipales para que ellos aprueben, en el marco de la ley, el conjunto de funciones relacionadas con la administración municipal, que deberán delegar a las Juntas Administradoras Locales. Tal como procedió el concejo en su acuerdo 18 de marzo de 1987 lo único que hace es repetir las materias generales señaladas en la ley 11 sin que se avance específicamente en la delegación de funciones.

El numeral 1 del artículo 16 habla de resoluciones expedidas por el concejo municipal que traten específicamente de las funciones que se le asignan a las Juntas Administradoras Locales, lo cual deja a éstas, en un plano muy genérico, sin funciones específicas en lo que se refiere a la administración y vigilancia de los servicios municipales en el área de la jurisdicción de cada una de las juntas. Es conveniente para la buena marcha de las mismas así como de la administración municipal que las juntas sean dotadas de funciones claras que les den un papel importante en lo que respecta a los servicios y a la presencia del municipio en las áreas territoriales respectivas.

Un segundo aspecto que es clave es el propio funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales en aspectos nodales de la administración municipal. Nos referimos, por ejemplo, al plan de inversiones que la administración municipal debió haber presentado antes del 16 de septiembre de acuerdo con el decreto ley 78 de 1987 así como en lo relacionado con el plan de Desarrollo Municipal. Es obvio que la decisión política fundamental en todo municipio es la discusión y aprobación tanto del plan de inversiones como del presupuesto municipal. A las Juntas Administradoras Locales interesan de manera central estos aspectos, pues las obras que sus barrios y comunidades requieren deberán quedar consignadas no sólo en los planes de desarrollo sino fundamentalmente en los programas de inversión y en los presupuestos.

Un tercer aspecto tiene que ver con las obras que las propias comunidades adelantan a través de sus organizaciones comunitarias y con sus propios recursos. Las Juntas Administradoras Locales deberían

comenzar por listar un conjunto de actividades emprendidas por la comunidad y que buscan el mejoramiento del hábitat y de la calidad de la vida de los mismos. Frente a ellas las juntas deberían poder gestionar recursos necesarios frente a la municipalidad, para que estas obras marchen a un ritmo más dinámico, pues, muchas veces con los solos recursos comunitarios ellas demoran mucho tiempo en su implementación.

El documento mencionado antes y que corresponde a la asociación de juntas comunales de Cartagena llama la atención



sobre otro aspecto clave y sobre el cual, la actual administración venía trabajando. Nos referimos a la reorganización de la administración municipal.

La Reforma Administrativa Municipal

El Alcalde de Cartagena emprendió un proceso de reorganización del organigrama administrativo municipal: "las anteriores instituciones se caracterizaban, casi

Cartagena no es sólo murallas, playas y un bello pasado arquitectónico. Es también una población marginal que vive en condiciones de pobreza absoluta y oculta al visitante.

todas, por la falta de reglamentos orgánicos que regularan sus funciones a nivel de dependencias y por su carencia de integración a un proceso totalizante e interdependiente de la administración pública. Por supuesto que tal estructura no estaba en condiciones objetivas de recibir las nuevas funciones asignadas por la Nación y por esta razón el concejo otorgó al ejecutivo facultades extraordinarias requeridas para emprender el proceso de reestructuración del municipio mediante el acuerdo número 1 de 1987³.

Mediante las facultades extraordinarias el alcalde abocó el proceso de reestructuración caracterizado básicamente por dos criterios: supresión y creación de secretarías del despacho y de departamentos administrativos municipales, y definición clara de funciones para todos los organismos de la administración municipal.

Fueron suprimidas las siguientes entidades: la secretaría de planeación, la secretaría general y la división ejecutora del plan de inversiones. Se ratificaron la Secretaría de Gobierno quien sigue siendo en la letra (aunque todos sabemos que en la práctica son los militares quienes asumen esta función) la responsable de la conservación del orden público, la seguridad ciudadana en el área del municipio y del cumplimiento de las funciones jurisdiccionales en asuntos policivos. Desarrolla además control sobre los espacios públicos y vigila las reglamentaciones sobre precios pesas y medidas, y sobre espectáculos públicos. La Secretaría de Hacienda, que es responsable de la determinación, administración y distribución de los recursos financieros para el desarrollo de los programas y el funcionamiento de la administración municipal. La Secretaría de Servicios Administrativos, cuya función principal está relacionada con el manejo de los recursos humanos de la administración central y la administración de servicios del municipio como cementerio, etc.

Se crea así mismo la "Secretaría Designada" quien debe reemplazar al alcalde en sus faltas temporales y en el protocolo, además de ser responsable de la coordinación entre el alcalde y los demás secretarios del despacho. La Secretaría de Bienestar Social, que asumirá funciones en materia

3. Informe primer año de gobierno —septiembre de 1986-1987—, Manuel Domingo Rojas Salcedo, Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, Mimeo, página 5, Cartagena 1987.

Cartagena

Población (censo 85): 531.426 (56%)

Población en edad de votar: 297.646 (56%)

Población en edad de trabajar (Pet): 372.590 (70.110)

Población económicamente activa (Pea): 160.214 (43%)

Tasas de Desempleo:

A septiembre de 1985: 18.5%

A septiembre de 1986: 15.6%

Votación para Concejo Municipal 1986: 116.993 (40%)

Votación para Juntas Administradoras Locales: 44.700 (15%)

Juntas Administradoras Locales, J.A.L.

Se dividió el área de la ciudad en 33 comunas en las cuales se nombraron 33 Juntas Administradoras Locales. Se conformaron 13 corregimientos en el área rural del municipio. En cada corregimiento habrá una Junta Administradora Local. Las Juntas Administradoras Locales de las comunas tendrán siete integrantes quienes contarán con siete suplentes personales. Las J.A.L. de los corregimientos tendrán cinco integrantes con sus respectivos suplentes. Todos los integrantes de las J.A.L. serán elegidos mediante votación popular. (Acuerdo 18 de marzo de 1987, Concejo Municipal de Cartagena).

Ejecución Presupuestal

	1980	1985
Ingresos	215.872.491	740.471.956
Egresos	197.422.000 (91.5%)	782.660.712 (105.7%)

Evolución Prevista de Recursos por Ley 12

(Millones de pesos)

1987	1.189
1988	1.665
1989	1.971
1990	2.463
1991	3.077
1992	3.843

FUENTE: D.N.P. U.D.R.U.-BCH. 1987

Candidatos: El exalcalde Manuel Domingo Rojas Salcedo ha lanzado su candidatura la cual cuenta con el respaldo de 14 concejales entre liberales y conservadores. Candidatura bipartidista.

de educación, cultura, recreación, salud, organización y desarrollo de la comunidad, vivienda y promoción de la familia desarrollando funciones cedidas por entidades de orden nacional. La Secretaría de Obras Públicas y Transporte, que tiene como función primordial la construcción de vías y de obras físicas que se adelanten en el municipio, así como otorgar licencias de construcción y todas las funciones delegadas por el Instituto Nacional del Transporte, INTRA.

A nivel de departamentos administrativos se crea el Departamento de Planeación Municipal y el Departamento de Valorización Municipal. Se crea la Empresa Comercial de Ferias Taurinas y Espectáculos Públicos —EMCORFERIAS— y la Corporación para la Recreación de Cartagena de Indias. Así mismo se establece el Consejo Municipal de Desarrollo Socioeconómico, como máximo organismo rector de la política económica del municipio. Se crea una fundación para la Regulación de la Economía Informal, una División Jurídica de la Alcaldía y se constituye el Fondo de Vigilancia y Seguridad⁴.

El criterio que señala el alcalde, en su balance de primer año de gestión, con el cual se procedió a la reforma administrativa fue de avanzar en el proceso de descentralización. Y es obvio que algunos de los organismos creados traen una mayor claridad administrativa así como también que la adopción de un estatuto de la administración municipal redundará en la mejor administración municipal al definir claramente funciones y mecanismos operativos. Esta es la parte más positiva de la reforma someramente presentada aquí.

La crítica fundamental que uno puede hacer al organigrama es que la participación comunitaria que busca promover la reforma aparece como una de las tantas funciones asignadas a una Secretaría, que tiene entre sus funciones por lo menos un tercio de todas las del municipio, esto es la Secretaría de Bienestar Social. No aparece ni a nivel de Secretarías del Despacho Municipal ni a nivel de Departamentos Administrativos, estatuida claramente la "concertación" que dice el señor alcalde es uno de sus criterios de política municipal.

Y hablamos de participación no consultiva, pues ese, es uno de los "mecanismos" que permiten el disfraz de políticas autoritarias y excluyentes muy lejos de verdaderas políticas de participación comunitaria. Hablamos de participación en las decisio-

nes, en los diagnósticos, en la ejecución y la fiscalización, elementos imprescindibles en una política de participación real de la comunidad y una verdadera participación democrática.

Y es que la anunciada participación democrática tiene serios reparos en las organizaciones comunitarias. Para muestra un botón. El plan de inversiones del municipio, que tendría una vigencia de tres años, aprobado en 1985-1986, y que permitió una inversión de 2.500 millones destinados a vías y parques, debería haberse revisado para dar paso a inversiones prioritarias en salud y servicios públicos básicos por ejemplo, como han reclamado las juntas comunales y las organizaciones cívicas.

Los Resultados Electorales: Un primer análisis

Las elecciones para nombrar a los integrantes de las 33 juntas administradoras locales se realizaron el pasado 26 de julio.

Votaron para las 33 comunas un total de 44.700 personas de un total de 70.000 que se habían inscrito. El potencial electoral es en Cartagena de 297.646. En las últimas elecciones para concejo municipal sufragaron 116.993 ciudadanos es decir, cerca del 40%. En esta ocasión los 44.700 representaron apenas el 15% del potencial electoral.

En su conjunto se nombraron 231 integrantes de las juntas administradoras locales de las 33 comunas de la ciudad y 65 integrantes de los 13 corregimientos. Un hecho notorio fue el de la manera como se realizó la campaña y otro la composición de algunas juntas administradoras locales. En primer término la campaña privilegió el carácter cívico de los candidatos aun sobre su filiación política. Los directorios políticos no tomaron parte abierta aunque sí encubierta para la designación de los candidatos. Las elecciones mismas y la campaña se hicieron enfatizando más el carácter comunitario de los comicios que su carácter partidista.

En términos generales la composición política de las juntas muestra algunas va-

Y hablamos de participación no consultiva, pues ese, es uno de los "mecanismos" que permiten el disfraz de políticas autoritarias y excluyentes muy lejos de verdaderas políticas de participación comunitaria. Hablamos de participación en las decisiones, en los diagnósticos, en la ejecución y la fiscalización, elementos imprescindibles en una política de participación real de la comunidad y una verdadera participación democrática.

4. Estatuto básico de la organización administrativa del Municipio de Cartagena de Indias, decreto extraordinario número 263, julio 30 de 1987. Gaceta Municipal, año I, No. 2, Cartagena, septiembre de 1987, páginas 7 y 8.

riantes importantes, aunque resta un análisis más al detalle sobre las mismas que no pretendo llevar a efecto aquí.

Estos hechos notorios se relacionan con dos aspectos dignos de mención: el primero, la emergencia de nuevos movimientos de base comunal, es decir, el fenómeno de pequeños agrupamientos para las elecciones en las comunas. El ejemplo más notorio lo constituyó en este orden el triunfo de un movimiento local en la comuna del Centro Histórico conocida como la comuna número 2. En este sector de la ciudad se agruparon los barrios Centro, San Diego, Getsemaní, La Matuna, El Cabrero y Marbella, con una población total de 11.761 habitantes. Votaron en total en esta comuna 1.104 ciudadanos. Se inscribió allí un movimiento local llamado "Baluarte Comunero" que ganó ampliamente las elecciones, pues sacó 604 sufragios para obtener finalmente cuatro escaños de los siete de la junta administradora local.

"Baluarte Comunero" es, dice un volante de este movimiento: "Una integración eminentemente cívica, con deseos de colaborar en las actividades culturales, deportivas y sociales del sector, y por lo tanto no representa ni representará grupo o movimiento político específico; "Baluarte Comunero" ha inscrito una lista de candidatos para la junta administradora local de la comuna No. 2 con personas que han sido propuestas por la mayoría de los habitantes de cada zona, a fin de contar con verdaderos voceros de cada lugar, que los conoce, y que tendrán obligación de rendir informes de la gestión cumplida. Igualmente, dicha comunidad tendrá unos compromisos con los candidatos, prestándoles la mayor colaboración posible para la consecución de los objetivos propuestos... "Baluarte Comunero" piensa que la comuna será una herramienta mediante la cual la democracia local podrá hacer valer su poder y buscar que su presencia activa y dinámica se constituya en un motor de cambio, progreso y desarrollo...". En otras comunas de la ciudad también se presentaron listas de dirigentes cívicos reconocidos por su espíritu de servicio a la comunidad. Algunos de ellos también fueron elegidos y se espera una renovación tanto de dirigentes como principalmente de prácticas en el ejercicio del gobierno local⁵.

El segundo aspecto, también digno de mención, lo constituyó la discusión de la problemática de la ciudad alrededor de este

certamen electoral. Así por ejemplo, la comuna número dos planteó alternativas concretas a la planificación del Centro Histórico, así como un programa concreto de políticas socioeconómicas y un ambicioso programa cultural. En los barrios del sur se agitaron problemas como vivienda y servicios públicos. De todas formas la comunidad se enteró de problemas y alternativas frente al municipio.

Quizás lo más importante es lo que ha venido sucediendo después de las elecciones municipales en relación con las Juntas



El 56% del empleo en Cartagena es generado por el llamado sector informal.

Administradoras Locales. Ellas han entendido que necesitan organizarse y trascender en su accionar los límites propios de las comunas. Es decir, que necesitan ganar personería política y así poder perfilar sus funciones y su carácter de interlocutores reales frente a la administración municipal. Así, pues, han venido apareciendo tendencias para lograr la Asociación de las Juntas Administradoras Locales frente a proble-

La información es una de las bases de la democracia moderna y justamente uno de los rasgos más antidemocráticos del régimen político en Colombia es el que se relaciona con la ausencia de una política de información hacia la comunidad. Los resultados electorales tienen que ver actualmente, a mi juicio, con la ausencia de una información masiva sobre lo que representa la reforma.

5. Baluarte Comunero, Boletín, Cartagena, junio de 1987.

mas comunes que se manifiestan en la ciudad.

Algunos sectores políticos tradicionales en la ciudad han comenzado a mostrar interés por marcar divisiones internas en las comunas y por esta vía tratar de influir en las decisiones de las mismas.

No obstante y hasta ahora, las Juntas Administradoras Locales han tomado decisiones recurriendo al consenso democrático y las manifestaciones de grupismos y división no han fructificado. Las Juntas Administradoras Locales que vienen funcionando han constituido en la práctica un bloque lo que les ha permitido no dejarse encasillar y también reclamar y ejercer hasta cierto punto un importante nivel de autonomía. La tendencia a la unidad es aún débil y resta todavía más de medio año de su período para ver si logran dejar una verdadera experiencia de participación democrática.

Por otra parte y es bueno señalarlo, las autoridades municipales no han apoyado el funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales ni con locales para sus sesiones, ni con información y mucho menos con infraestructura material. Es ya hora de que se replantee la situación.

Los Límites que muestra la experiencia de Cartagena

La participación mostró, no obstante, niveles bajos en lo que respecta a la votación para las juntas administradoras locales. Solo un 15% del potencial electoral de la ciudad participó en las elecciones locales. Hay varios factores que a mi juicio explicarían la baja votación.

En primer lugar, y como se ha venido anotando reiteradamente, la reforma política no es conocida por la mayoría de la población en Colombia. Es como si ella fuese clandestina. No se han adelantado campañas amplias de información y mucho menos un compromiso de los gobernantes actuales a nivel nacional o regional o municipal de información a la ciudadanía sobre lo que es la reforma política. La información es una de las bases de la democracia moderna y justamente uno de los rasgos más antidemocráticos del régimen político en Colombia es el que se relaciona con la ausencia de una política de información hacia la comunidad. Los resultados electorales tienen que ver actualmente,

a mi juicio, con la ausencia de una información masiva sobre lo que representa la reforma.

A esa ausencia de información habría que sumar el desinterés de los partidos políticos tradicionales frente a las mismas elecciones locales que se explica principalmente por un factor: las juntas administradoras locales, aunque son un organismo de alcances administrativos y políticos y como tal son depositarias de ciertos aspectos de poder, no tienen presupuesto y tampoco posibilidad de incrementar la burocracia rentada del Estado. Representan por tanto poco para los políticos cuyo poder se vertebra alrededor de la utilización clientelista del erario público.

Finalmente, y ello es apenas natural, la votación viene reflejando los niveles de apatía, desinterés y abierto rechazo de amplias franjas de la población para todo aquello que se relacione con las convocatorias electorales del régimen. Al ciudadano colombiano se le excluyó durante más de cien años del manejo del municipio. No existe una ciudadanía —en el sentido de derechos que genera el ser ciudadano— pues el Estado ha mostrado completa ineficiencia frente a los agudos problemas de las amplias capas de la población. El ciudadano-campesino no ha encontrado en el Estado un aliado en su proyecto de reforma agraria. El Estado se sustrae a la definición de actitudes y políticas en aquellas zonas en donde hay agudos conflictos por la tierra. Los sectores enfrentados han pasado al uso de las armas. El Estado sigue legislando para un país imaginario y no enfrenta los problemas que plantea el país real. Ni qué decir del desinterés mostrado frente a los problemas urbanos. En vez de facilitar la labor de quienes autoconstruyen la ciudad el Estado se alía a los intereses de las minorías de terratenientes urbanos y capitalistas de la construcción. Las leyes persiguen a los pobladores que en las calles se ganan el sustento diario en la venta de mercachiflerías. El Estado no brinda ni respeta la vida, no informa ni ilustra. Y como ya lo indicamos, excluyó al ciudadano del manejo de la polis. No puede esperarse entonces, en unas primeras elecciones que devuelven un mínimo de derechos al ciudadano, que la apatía sea desterrada y que copiosamente se acuda a las urnas. Hay que permitirle al ciudadano el paladear y participar en el reencuentro con sus derechos... Cartagena ha empezado a demostrar que sí se puede.

El Estado no brinda ni respeta la vida, no informa ni ilustra. Y como ya lo indicamos, excluyó al ciudadano del manejo de la polis. No puede esperarse entonces, en unas primeras elecciones que devuelven un mínimo de derechos al ciudadano, que la apatía sea desterrada y que copiosamente se acuda a las urnas. Hay que permitirle al ciudadano el paladear y participar en el reencuentro con sus derechos... Cartagena ha empezado a demostrar que sí se puede.

Oscar Arango Gaviria
Economista, Investigador,
profesor de la Universidad
Tecnológica de Pereira

Pereira: política, civismo y participación

Oscar Arango Gaviria

Este artículo describe inicialmente algunos rasgos económicos y sociales de Pereira; luego revisa el componente político electoral y ciertos elementos de la dominación ideológica para pasar enseguida a evaluar los mecanismos que se vienen aplicando en la administración de la ciudad y el proceso de participación de la comunidad en los asuntos públicos municipales. Todo ello con la intención de poder mostrar hasta dónde la aplicación de la reforma político-administrativa se relaciona con nuestra crisis urbana y evaluar el tipo de cambios que la práctica de la nueva legislación ha venido operando en la ciudad.

¿Qué es Pereira?

Fundada en 1863, es la ciudad capital del departamento de Risaralda que fue creado sólo hasta 1967. Cuenta hoy con cerca de 300 mil habitantes, pero a su población debe agregarse la del municipio de Dosquebradas pues con él conforma el área metropolitana y entre ambos ya se aproximan a los 400 mil habitantes. Para los efectos demográficos y económico-políticos siempre debería estudiarse el área metropolitana como tal. Sin embargo en esta ocasión sólo nos ocuparemos de la capital.

Pereira, además de ser el primer municipio en producción cafetera en el país, es la décima ciudad en población urbana. Sus fincas lograron triplicar su productividad cafetera entre 1970 y 1980, y mientras la población campesina fue disminuyendo hasta representar en 1985 un escaso 14% del total. En 1980 la producción cafetera municipal sumó 27 millones de kilos.



Pero Pereira no es solamente café. Su industria manufacturera ocupa cerca de 15 mil obreros en un millar de empresas. Es también comercio; principalmente comercio, diríamos nosotros. Mil trescientos establecimientos comerciales que ocupan algo más de ocho mil trabajadores movilizan en conjunto más capital que el resto de las actividades económicas. También pesa el capital bancario y financiero: en 1985 los bancos y corporaciones captaron aquí 15 mil millones de pesos. El capital extranjero participa visible y directamente: entre las cien empresas más importantes de la ciudad, 31 pertenecen al sector industrial y excep-

tuando dos casos (Ingenio de Risaralda y Valher), las de mayor capital y las que generan mayor cantidad de empleos promedio son todas de capital multinacional.

Los recursos del municipio de Pereira, sin incluir las entidades descentralizadas del orden local, sumaron en 1980 un total de \$253 millones y los gastos ascendieron a \$261 millones. En 1985 el presupuesto municipal reunió ingresos por \$1.053 millones y ejecutó \$1.049 millones. De esta última cifra, el 20% se incluyó como gastos de inversión, cuando en 1980 el mismo rubro había estado por debajo del 10%.

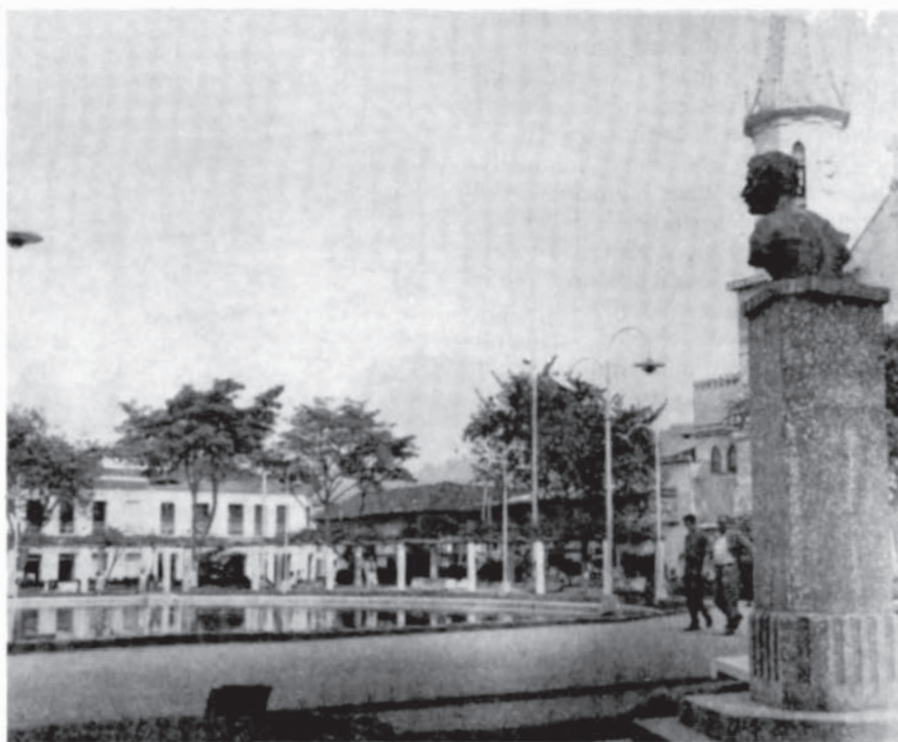
En 1985 las entidades descentralizadas del municipio lograron ejecutar inversiones cercanas a los \$1.800 millones; en 1982 este mismo gasto no alcanzó los \$225 millones. De las nueve entidades con las que cuenta Pereira, una de ellas, las Empresas Públicas concentran las tres cuartas partes sobre el total de dicha inversión.

Curiosamente y según se ha descubierto en reciente investigación¹ la inversión ejecutada por habitante en Pereira, no solamente disminuye de 237 a 192 pesos, entre 1984-1985, sino que en ambos casos es menor que la de ciudades como Bogotá, Medellín o Cali. Estas invirtieron por habitante en 1985, respectivamente, 255, 299 y 293 pesos. La magnitud de la riqueza social generada por la ciudad no se compadece pues con el monto de las inversiones que el municipio realiza en obras de infraestructura o desarrollo.

Pereira sintetiza un conjunto de necesidades y carencias colectivas propias de las ciudades que le son semejantes. Para empezar, digamos que el gobierno municipal no invierte, como es su obligación, el 5% de su presupuesto en vivienda popular. Algo peor, con posterioridad a 1982-83, cuando se desarrolló un plan de 2.500 lotes con servicios, la presencia municipal y estatal en la solución del déficit de vivienda (calculado para esa época en 17 mil familias) no se ha dejado sentir y un reciente proyecto, presentado por el ICT para atender 4 mil soluciones de lotes con servicios y autoconstrucción, duerme desde hace más de un año en el escritorio del Minhacienda esperando su financiación. En nuestra ciudad los programas de vivienda popular tienen en la propiedad monopolista de la tierra urbana su peor enemigo. Pero lo dicho no significa que la actividad constructora haya dejado de realizarse. Por el contrario, la ausencia de planes oficiales incentivó la construcción privada y entre 1983-85 no sólo se aumentó el área construida para uso residencial (de 103 a 131 mil m²), sino que la inversión global en la construcción pasó de \$1.000 millones a \$1.500 millones.

A Pereira también la caracterizan sus servicios. La ciudad cuenta con una de las más altas tasas de cubrimiento urbano para los servicios pú-

blicos esenciales (agua, energía, alcantarillado). Vivimos, sin embargo, una particular y crítica situación. El censo de 1985 mostró que en este municipio el 83% de las viviendas disponían de conexión con todos los servicios, mientras el promedio nacional únicamente alcanzó el 57% y el promedio departamental se situó en el 74%. Aun así esta cobertura aceptable de recursos en la prestación de servicios no se compadece con el estado en que se encuentran los sistemas de generación, transmisión, administración y financiación de los mismos. En el primer semestre de 1987 los pereiranos



soportamos una sed colectiva de quince días porque el canal de conducción de aguas, como estaba previsto (fue diseñado para 40 años y lleva más de 50), se fracturó. Nuestro acueducto es hoy en día una ficción oculta tras las cifras estadísticas.

Algo similar ocurre con la generación y transmisión de energía eléctrica. Pereira como tal, no genera sino el

El civismo tradicional de los pereiranos ha sido utilizado como instrumento de control en los momentos de crisis y para institucionalizar la protesta social.

1. Cfr. LOPEZ, William y ARANGO, Oscar. *Las finanzas municipales en Pereira*. Documento mecanografiado. Bogotá, 1987.

14% de la energía que consume, el resto debe comprarla a la Central Hidroeléctrica de Caldas (CHEC) bajo condiciones no solamente onerosas sino bastante inseguras, lo cual explica que soportemos permanentes y bruscos cortes en el servicio. La tasa de conexión es superior al 90%, pero la cifra disfraza, igualmente, gravísimas deficiencias que han obligado a buscar, para el futuro inmediato, alternativas de solución para generar (con microcentrales) y obtener nuevas fuentes de suministro (con la línea de Interconexión Eléctrica —ISA— en el Valle). De estos proyectos y de la construcción de un nuevo canal de conducción y una planta de tratamiento de aguas, depende que los pereiranos de hoy y los de la próxima generación tengan asegurada una satisfactoria prestación de sus servicios básicos.

Ahora bien, en Pereira el Concejo Municipal aprobó la constitución de 11 Comunas. Nueve de ellas, según lo atestigua Planeación Municipal, tienen en su interior barrios con preocupantes "índices de subnormalidad". O visto en otro sentido: sobre la base de aproximadamente 200 barrios y asentamientos con los que cuenta la ciudad, casi la mitad (93), están clasificados como "subnormales" y para trabajar en ellos la administración municipal solicitó fueran incluidos en el Plan Nacional de Rehabilitación, que es donde se supone está ahora el grueso de los recursos estatales.

Para cerrar esta parte, digamos que en materia de vías Pereira y Dosquebradas han soportado durante los últimos diez años el mayor taponamiento vial imaginable en ciudad alguna del país. Ya son demasiados los ministros de obras que han conocido el problema y muchos los variados y costosos trabajos y estudios de factibilidad y cada día resulta más claro que una auténtica y pronta solución también obligará, como en los casos del acueducto y la energía, la movilización popular.

La evolución político-electoral

Lo primero que debería recordarse, para identificar posteriores responsabilidades políticas, es que Perei-

ra hace parte de aquellas ciudades colombianas donde el partido liberal siempre ha ganado las elecciones con holgada mayoría. Por ejemplo, en 1982, año de la mayor votación histórica del conservatismo, los liberales lograron mantener a su favor una proporción de 2 a 1. Y siendo esto así, todo el peso del Frente Nacional ha impedido que se conozcan administraciones específicamente liberales y aún hoy, habiéndose implantado a nivel nacional el esquema gobierno-oposición, quedan en el municipio fuertes y claras muestras de bipartidismo.

La votación liberal en Pereira no ha crecido sin embargo a un ritmo sorprendente y entre 1974 y 1986, años pico, sólo logra pasar de 35 mil a 41 mil electores. Ello podría indicar que estamos frente a directorios y grupos que mantienen serias dificultades político-administrativas para ampliar su radio de acción y conseguir nuevo electorado. Conviene en todo caso recordar que el crecimiento liberal obtenido en las últimas tres campañas se debe en lo fundamental al directorio del senador Oscar Vélez y el hoy Mingobierno César Gaviria. Este grupo creció de 17 mil a 26 mil votos entre 1982 y 1986.

El caso del conservatismo también merece ser reseñado. Entre 1974 y 1982 los conservadores doblaron su votación en Pereira y pasaron de 10 mil a 22 mil electores. Pero entre 1982 y 1986 no vuelven a incrementar sus votantes, lo cual equivale a decir que el dato de 1982 fue más resultado de la campaña nacional belisarista que de influencia estrictamente local.

El Nuevo Liberalismo tuvo en 1986 no sólo una aguda división interna presentando dos listas, sino que obtuvo menos votación que en 1982 y perdió uno de sus dos concejales.

La izquierda, electoralmente hablando, es en Pereira un movimiento con una dinámica que refleja bien los vaivenes nacionales. Las cifras muestran, por ejemplo, que en 1986 las listas de izquierda a nivel local sólo obtuvieron para el Concejo una votación ligeramente superior a la conseguida en 1978. Aquí la Unión Patriótica obtuvo un concejal, elegido por residuo y fue la única organización que presentó listas propias.

La abstención electoral representa en este municipio un componente esencial, dado que en promedio las últimas cuatro elecciones de mitaca han reportado la votación efectiva de solo 32 de cada 100 electores potenciales.

Sobre la base de 15 integrantes, Pereira tiene hoy un Concejo Municipal conformado por 8 liberales, uno del Nuevo Liberalismo, uno de la UP y cinco conservadores. La coalición de trabajo que ha venido funcionando en esta corporación pasa por encima del esquema gobierno-oposición y de ella hacen parte todos los concejales liberales y los tres ediles del pastranismo local. Además, las declaraciones recientes del concejal de la UP permiten prever que también será incluido en el acuerdo general y por fuera quedarán dos concejales alvaristas y el representante del Nuevo Liberalismo. Lo cual indica que se mantendrá, al menos durante la campaña electoral en curso, un Concejo Municipal que continuará ofreciendo un pleno respaldo a la actual administración y dejará así abierto el camino para que sin mayores tropiezos pueda triunfar el candidato liberal a la alcaldía.

Por otra parte, la confrontación política no ha tenido en nuestra ciudad, salvo aislados actos de terrorismo, el ingrediente del conflicto armado. Este es un dato que se hace extensivo al menos a la zona cafetera del antiguo Caldas y que tiene que ver básicamente con los antecedentes y la configuración de la propiedad de la tierra, lo mismo que con unas capas y clases medias campesinas con fuerte tradición conservadora y con un ingreso y un nivel de vida de la población urbana superior, en promedio, al de muchas otras regiones y ciudades colombianas.

Pero así como en el campo electoral el predominio de los partidos liberal-conservador no ha tenido competidor efectivo, en Pereira la protesta cívica es aún embrionaria y sus perfiles bastante difusos. Los esfuerzos que aquí se han hecho por materializar un paro cívico (al menos durante las grandes jornadas nacionales en 1977, 1981 y 1985) no han pasado de ser rápidas escaramuzas en sitios localizados de

la ciudad. Situación que se explica no solo por la dominación política que acabamos de describir, sino también por el manejo ideológico ejercitado sobre la población en su conjunto. Un caso revelador en este último sentido está relacionado con el proceso de manipulación del civismo que caracterizaría a los pereiranos.

El civismo de los pereiranos y la dominación ideológica

En forma progresiva se ha venido construyendo con éxito un verdadero mito alrededor del civismo de los pereiranos. Es el espíritu cívico el que está en la base de obras municipales realizadas gracias a su trabajo colectivo. Aquí se recuerda con nostalgia el convite para la realización de la Villa Olímpica, el Hospital o el Aeropuerto. Pero todas estas obras muestran claramente la puesta en marcha de procesos en donde está presente la aplicación concreta de un punto de vista que sustrae al Estado y al propio municipio de precisas responsabilidades en el campo de la infraestructura, la salud o el deporte y garantiza la hegemonía ideológica y política de las clases dominantes.

En la actualidad y cuando ya ninguna de las convocatorias a nuevas jornadas colectivas para "servir a la ciudad" ha surtido efecto, los elogios al civismo de los pereiranos están terminando por esconder, en últimas, el conjunto de problemas por los que atraviesa la ciudad. Se está instrumentalizando tal espíritu para ceder el paso a las formas más explícitas de la subordinación. Y en estas condiciones, mientras la ciudad vivió toda clase de sufrimientos y angustias por casi dos semanas ante la falta de agua, la gran mayoría de dirigentes políticos hizo hasta lo imposible por impedir que la inconformidad espontánea de la población trabajadora se materializa en una protesta organizada y masiva contra el gobierno central. Los dirigentes liberales y conservadores consiguieron su propósito. No en vano, restablecido el servicio de acueducto, el Presidente de la República vino a Pereira a agra-

decir a la población su gesto y a colocarla como prototipo de civismo, es decir, sumisión y pasividad.

Los apologistas del civismo pereirano desconocen o disfrazan la evolución política de nuestra ciudad que aquí acabamos de sintetizar. Civismo con altas tasas de abstención electoral no hacen pareja. La persistente indiferencia de los pereiranos por los asuntos que competen al Concejo Municipal no los hace diferentes de los demás colombianos, pero sí ratifica la existencia de un inocultable divorcio entre gobierno local y ciudadanía en Pereira. Y demuestra, con meridiana claridad, que los partidos de las clases dominantes han estimulado el civismo de los obreros, campesinos, destechados y desempleados de la ciudad para alejarlos de la política. Por supuesto, civismo sin plena participación política tampoco cuadra.

Así mismo, la ideología política del civismo no puede continuar significando el obstáculo que se levante para oponer resistencia a lo que pueden llegar a ser las más genuinas expresiones del movimiento cívico: la protesta barrial o veredal; las marchas y manifestaciones; la asistencia masiva ante el Concejo Municipal o los apagones; y, eventualmente, el paro cívico.

En Pereira será menester continuar en el proceso de recuperación de las formas heredadas de la solidaridad y el trabajo colectivo, pero con autonomía popular. Dotando a las organizaciones de sus propias formas de liderazgo y conducción y buscando que los pobladores coloquen los asuntos públicos y el gobierno local-nacional en el centro de sus preocupaciones. Colocar al servicio de las causas y los intereses populares, la herencia de trabajo colectivo que hizo posible adelantar importantes obras públicas, presupone modificar sustancialmente la actitud que las organizaciones sociales y políticas que actúan en nuestra ciudad tienen ante el Estado. En esta dirección y para despejar equívocos, podría recordarse que un reciente trabajo de investigación² acaba de indicar que solo una ínfima minoría de pereiranos estaría en disposición de respaldar un golpe y el posterior gobierno militar. Civismo y gobiernos civiles sí encajan.

La participación de la comunidad

Tal y como se puede observar en el cuadro resumen de este artículo, el Concejo de Pereira reglamentó la participación de la comunidad en los seis establecimientos con los que contaba la ciudad en diciembre de 1986: EE.PP., Fondo de Vivienda Popular, Valorización, Beneficencia, Plaza de Ferias y Aeropuerto de Matecaña. Se está a la espera de las disposiciones pertinentes para el caso de la Empresa de Desarrollo Urbano que acaba de completar su proceso de municipalización.

Por otra parte, a la Asociación Municipal de Juntas de Acción Comunal se le ha otorgado capacidad de representación, y delegados suyos asisten a la Junta de Planeación Metropolitana, al Comité Asesor del Área Metropolitana y a la Oficina de Asesoría a la Comunidad.

Existe, además, relativa experiencia de participación en la actividad del ICT, el ICBF y en algunos Núcleos de Desarrollo Educativo.

No obstante, aún estamos lejos de un auténtico proceso de participación comunitaria que supere los límites de una legislación mezquina y antidemocrática. Por ejemplo, el Decreto 3446 sirvió de fundamento para que a los "usuarios" de los servicios prestados por las EE.PP. los representen: un exgobernador, un exgerente de las propias Empresas y un delegado de la Acción Comunal, en una decisión en donde a todas luces el criterio que predominó fue el de mantener al conservatismo local como un aliado de la administración y no crear roce alguno con los gremios que tienen asiento en la ciudad. Esta experiencia de nombramientos al tenor del 3446, lo mismo que el haber disminuido del 5% al 1% el tope reglamentario mínimo para otorgar representación, no hacen sino confirmar la necesidad de continuar luchando por la derogatoria de ese de-

2. Cfr. VARIAS. *La elección popular de alcaldes en Pereira*. Tesis de grado. Universidad Tecnológica de Pereira, 1987.

creto³ y su sustitución por un mecanismo directo y democrático de participación que no escamotee la posibilidad de integrar la comunidad en el manejo de nuestras EE.PP.

Por lo demás, la falta total de experiencia, lo mismo que la ausencia de planes de trabajo y de acuerdos mínimos sobre el sentido de su participación, han obligado a que los representantes de la comunidad en las diferentes juntas y entidades donde por ahora tienen asiento, se hayan reunido a autoevaluar su gestión y a intentar diseñar una estrategia de intervención comunitaria en los asuntos del municipio. Así, con el objeto de impedir que estos representantes operen como simples apéndices del gobierno o de los gremios, o que en el mejor de los casos solo terminen representándose a sí mismos, en dicha reunión se aprobó:

- Destacar la importancia del nombramiento de representantes elegidos por una asamblea de delegados de la Asociación Municipal de Juntas de Acción Comunal, tal y como fue acordado en el Tercer Foro. Y estimular, para el caso de otro tipo de representación (viviendistas o sindicales, por ejemplo) mecanismos similares.
- Las iniciativas y propuestas a defender deben obedecer a los planteamientos centrales de la Asociación. Las decisiones reflejarán el criterio del movimiento cívico y comunal sobre el tipo de ciudad que se quiere, sus necesidades más urgentes y su plan de desarrollo.
- Mantener centralizados y actualizados los archivos con la información y la documentación indispensable para el trabajo de todos los representantes. Se acordó, igualmente, estabilizar una reunión bimensual en donde se presentarán a la Asociación informes del trabajo y se realizará un balance general sobre la eficacia y las dificultades de la representación. Estas reunio-

3. Dos eventos recientes, el Tercer Foro Municipal (Pereira) y el Cuarto Foro Departamental (de Risaralda), realizados en el pasado mes de julio, aprobaron luchar por la derogatoria del Decreto 3446 y buscar mecanismos que le permitan a los comunales, autónomamente, participar en las juntas de empresas de servicios públicos.

Información general sobre Pereira

Población

Población total (1985): 287 mil habitantes.
 Población económicamente activa (12 años): 107 mil personas.
 Población electoral (1986): 246 mil sufragantes potenciales
 Tasa de desempleo (Junio de 1984): 16.9
 Tasa de participación electoral promedio de elecciones para concejo entre 1972-1986: 32%.

Comunas

Funcionarán 11 comunas. Sus Juntas Administradoras tendrán siete miembros, de los cuales seis serán elegidos por votación popular y uno nombrado por el alcalde. Las elecciones serán en julio de 1988. Está por definirse lo relacionado con los Corregimientos.

Ejecución presupuestal (en \$ millones)

Año	Ingresos	Egresos
1980	253.5	260.9
1985	1.053.8	1.049.8

Evolución prevista de recursos por Ley 12 (en \$ millones)

Año	Recursos
1987	646.2
1990	1.338.2
1992	2.007.5

Elección de alcaldes

A la fecha en Pereira se tienen postulados tres candidatos: Gildardo Castaño por la Unión Patriótica. Es en la actualidad Concejal de la ciudad. Jairo Arango por el grupo de Unidad Liberal que en Pereira dirigen Oscar Vélez y César Gaviria Trujillo. Hasta hace unos días fue el gerente regional del ICT.

Ernesto Zuluaga, por el mismo grupo. Dirigió la CARDER (Corporación Autónoma Regional de Risaralda).

Establecimientos públicos del orden municipal

El acuerdo 113 de diciembre de 1986 estableció la composición de las juntas directivas de estos establecimientos y señaló: todas tendrán 9 miembros de los cuales tres serán representantes del concejo municipal, de su seno o personas ajenas a dicha corporación. La administración municipal estará representada en todas las juntas por otros tres miembros, uno de ellos será siempre el Alcalde, quien las presidirá. La representación restante es como sigue:

Representación en establecimientos públicos municipales de Pereira

Establecimiento	Representantes de la administración	Representantes de los usuarios
Empresas Públicas	El Director del Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana. El Secretario de Obras del municipio.	Tres delegados de las entidades cívicas y ligas de usuarios, designados por el Alcalde de acuerdo con el Decreto 3446 de 1986.
Fondo de Vivienda Popular	El secretario de obras públicas y el gerente de las EE.PP.	Tres delegados de los adjudicatarios activos de los programas de vivienda que adelanta el propio Fondo, elegidos por los adjudicatarios.
Fondo Rotatorio Valoriza Municipal	El gerente de las EE.PP. y el Director de Planeación Municipal.	Un representante de la Cámara Junior —capítulo de Pereira—, Club de Leones y Club Rotario que tengan su sede en Pereira, elegido por ellos. Un representante de las Juntas de Acción Comunal, elegido por ellas.
Aeropuerto Matecaña	El Secretario de Hacienda Municipal y el Secretario de Gobierno.	Un representante de la Sociedad de Mejoras Cívicas de Pereira; un representante de la Fundación para el Desarrollo de Risaralda y un representante de las organizaciones de pilotos que tengan sede o sucursal en Pereira.
Plaza de Ferias	El Secretario General de la Alcaldía y el Secretario de Gobierno Municipal.	Un delegado de los ganaderos afiliados a las Cooperativas y/o al Fondo Ganadero; un representante de las ligas de consumidores y uno de los carniceros que pertenezcan a Sindicatos o Asociaciones.
Beneficencia Municipal	El Secretario de Gobierno y el de Hacienda Municipal.	Un delegado de Asmedas-Risaralda— un delegado de las Entidades Cívicas de Beneficencia, elegido por ellas y un delegado de la Facultad de Medicina de la Universidad Tecnológica de Pereira.

nes, consideradas de particular importancia, se harán abiertas con el propósito de motivar y obtener cada vez mayor grado de participación ciudadana.

- Puesto que existe un tipo de representación específicamente reservado a los planes y organizaciones de vivienda (en el caso del Fondo de Vivienda Popular), se estableció la necesidad y la obligación de mantener con ellos un sistema permanente y ágil de comunicación y colaboración recíproca.
- Por último, y en vías a continuar el proceso de afianzamiento de la organización comunal en Pereira, hubo acuerdo en que la posesión de las nuevas Juntas elegidas entre agosto y septiembre se convierta en un acto masivo que desde la plaza de Bolívar ratifique ante las autoridades municipales las principales reivindicaciones del pueblo pereirano.

Y ya a esta altura bien podríamos indagar si ha existido participación popular en la definición de nuestras políticas públicas. Por lo visto, y por los ejemplos que colocaremos a renglón seguido, Pereira es una ciudad en donde los partidos liberal y conservador han venido promoviendo un tipo de participación no solamente ceñida a la letra de las más regresivas disposiciones legales, sino que compiten por superar en restricciones al propio legislador, colocando mayor cantidad de trabas e impedimentos para imposibilitar que ciertos sectores de la población puedan intervenir en los destinos del municipio. Este es el caso, para mencionar uno, del acuerdo que reglamenta las Juntas Administradoras Locales en donde queda cerrado el camino para que los empleados públicos puedan participar, no interesando si pertenecen al orden nacional, departamental o municipal, cuando en el marco jurídico sólo se colocan (antidemocráticos) límites a los empleados municipales. De la misma manera, el acuerdo que dispone la participación en la Junta y en el Comité Asesor del Área Metropolitana pide enviar representantes con título profesional, lo cual, de hecho, excluye a la inmensa mayoría de líderes y dirigentes populares. Más todavía, el acuerdo 113 que establece la

composición de las juntas directivas de los establecimientos públicos municipales, concede en su artículo noveno facultades extraordinarias al Alcalde para "definir la forma como se harán las elecciones" que nombrarán los delegados comunales, sindicales, de organizaciones gremiales o de vivienda. ¿No violentan así las más elementales posibilidades de la autonomía popular?

Se trata entonces de un tipo de participación que por ahora ha sido adscrita a un proceso de legitimación de decisiones en donde la representación popular aparece convalidando propuestas y proyectos en los cuales no ha tenido oportunidad real de intervenir. Los representantes que no se presten para este juego terminarán siendo presentados ante la opinión pública (como ya empieza a prefigurarse por los casos conocidos) como enemigos de los intereses de "la ciudad".

¿Qué cambios se han operado en la vida municipal con la implementación de la reforma? En tres direcciones debe ser entendida una posible respuesta:

1. El acuerdo para establecer once Comunas en el casco urbano de Pereira y la expectativa de reglamentación para los Corregimientos. Para el establecimiento de las Comunas no se contó con la opinión de las organizaciones populares. El trámite seguido fue el tradicional en la vida del municipio pre-reforma, esto es, Planeación elabora el proyecto "técnicamente", el Alcalde lo presenta al Concejo y allí, con leves modificaciones, se aprueba. Es este trámite inconsculto con la población, el que hace que los delegados al Tercer Foro Municipal de Acción Comunal hayan aprobado una proposición solicitando a la administración municipal un replanteamiento sobre la conformación de las Comunas. Como queda dicho, las Juntas Administradoras de las Comunas sólo se elegirán en julio de 1988. Esta concesión a los enemigos de la reforma trató de ser amortiguada con unos juegos comunales cuya zonificación tomó como base la delimitación prevista para las Comunas, con el objeto, según se dice, de ir familiarizando a la población con

los territorios que servirán de base a la nueva administración del municipio.

Lo de Comunas y Corregimientos, así como lo de las Juntas Administradoras Locales continúa pues en la agenda de trabajo de los dirigentes más reaccionarios de la ciudad quienes buscarán mantener sus propios espacios políticos para negárselos a los representantes democráticos de la comunidad.

2. La participación de la comunidad en las juntas directivas de entidades y establecimientos municipales. La información que acabamos de presentar en este sentido, permite concluir, razonablemente, que todo se mantiene bajo el estricto control gubernamental y de los partidos tradicionales. Pero ello no significa, por supuesto, que no se hayan dado pasos importantes en dirección a conseguir y mantener una relativa autonomía frente a tales partidos, como lo atestiguan las conclusiones del Foro Comunal ya citado y los forcejeos que con alguna frecuencia empiezan a observarse entre los funcionarios municipales y los representantes por el movimiento comunal o por los viviendistas.
3. El proceso de elección popular de alcaldes. Según se lee en el cuadro resumen, al momento de ser escritas estas notas figuran tres candidatos a la alcaldía de Pereira. Dos de ellos (Jairo Arango y Ernesto Zuluaga) disputan la opción del liberalismo oficialista y el otro (Gildardo Castaño) representa a la UP.

Aunque no disponemos de tiempo electoral suficiente como para producir evaluaciones finales, podríamos decir que algunas cosas nuevas e importantes han empezado a ocurrir: las campañas empiezan a presentar al electorado programas que contemplan previo análisis y estudio de los problemas municipales; la prensa local ha convertido esta campaña en el más importante centro de sus preocupaciones; al interior de las fuerzas liberales se ha abierto un importante debate que busca impedir los nombramientos de candidatos por fuera de la convención de líderes populares; y al

interior del conservatismo se intensifican los contactos entre los dos directorios locales para lanzar candidatura única.

De otra parte, la campaña, en lo poco que lleva, también muestra como virtud el volver a la plaza pública y al mitin de barrio o vereda como escenarios naturales de la política. En este proceso se anuncian y se han realizado progresivos actos de masas a partir de los cuales los candidatos intentan conseguir credibilidad y opinión popular. Nada de esto se realizaba cuando únicamente estaban en juego los nombramientos de concejales y diputados.

Empero, y de continuar como vienen presentándose las circunstancias, esta campaña habrá de conducir, en términos generales, a mantener inalterada en sus líneas esenciales la estructura y correlación de fuerzas políticas del municipio. Es decir, salvo divisiones graves de última hora, todo hace prever que el liberalismo no sólo ratificará sus mayorías en el Concejo Municipal, sino que de sus filas saldrá el primer alcalde de Pereira nombrado por elección popular. A ello habrán de contribuir factores tales como las debilidades que acusan aquí los movimientos cívicos, sindicales y populares que se mantienen independientes de los partidos tradicionales, lo mismo que las restricciones de la UP, el Nuevo Liberalismo y el conservatismo en el campo electoral, que como se explicó atrás, juntos difícilmente compiten con la votación del grupo liberal mayoritario en la última campaña. Y para terminar este artículo, quisiéramos decir que aún nuestra ciudad no ha enterrado sus muertos por la violencia política que desangra al país. Esperamos que la campaña por la elección de alcaldes contribuya a que así nos mantengamos. Incluso, que cada día le mostremos a los colombianos el potencial de nuestras reservas democráticas. Ya somos la capital cafetera de Colombia. Ahora queremos ser su capital democrática. ●

Carlos Escobar de Andreis
Arquitecto (U. Atlántico)
Asesor de la Asociación de
Vivienda Popular de
Barranquilla

Impacto Político de las Reformas en Barranquilla

Carlos Escobar de Andreis

1. Introducción

La ciudad de Barranquilla y su área metropolitana, que incluye a los municipios de Malambo y Spledad, ocupa el cuarto lugar como conglomerado humano del país, con una población de 1.102.993 habitantes según el último censo del DANE realizado en 1985.

Sin embargo, su actual tasa de crecimiento poblacional (2.4%), una de las más altas de Colombia, la sitúa dentro de las 6 u 8 primeras ciudades. Sin embargo, la tasa de participación de la fuerza de trabajo es la más baja de las cuatro grandes ciudades con un nivel de participación del 36% al lado de un 46% para Cali y un 45% para Bogotá, según cifras de la encuesta de Hogares del DANE.

El desempleo en Barranquilla ha sufrido fuertes oscilaciones en los últimos 15 años. Así, el porcentaje de desempleados va desde un 19% en junio de 1974, en un paulatino descenso, hasta el 4.5% en diciembre de 1979, para luego dispararse al 17.9% en julio de 1985 y estabilizarse en un 18.1% en junio de 1986, porcentaje que equivale a unos 71.000 desempleados y un incremento anual, en estos siete años, cercano al 21%. Mientras la P.E.A. aumenta a ritmos ligeramente superiores al 5% y la población total lo hace a tasas inferiores al 3%. Lo anterior ha contribuido, como lo señala el Comité Intergremial del Atlántico en su documento "Para Salvar a Barranquilla", a que el ingreso de los barranquilleros se haya deteriorado ostensiblemente, hasta el punto que para el inicio de la década de los ochenta el 29% de los trabajadores ganaron entre medio y un salario mínimo y hoy,

ese mismo ingreso lo recibe el 60% de la población ocupada. La industria y el comercio representan el 55% de la actividad productiva total del departamento de Atlántico y están concentradas en el área metropolitana de Barranquilla. El estudio "Perfiles de Inversión", elaborado por la firma Econometría Ltda., en julio de 1986, para la Cámara de Comercio de Barranquilla, destaca la importancia de estos dos sectores para la economía del país, en tanto coloca al Departamento por encima del promedio que registra el agregado Nacional.

Igualmente el P.I.B. del Atlántico se mantuvo en el cuarto lugar en el país —señala el documento citado—, con fluctuaciones durante el periodo de 1960-1975 que implicaron disminución de su participación en el P.I.B. nacional de 6.39% a 5.60%*, debido a una disminución de la inversión, reduciendo la formación interna bruta de capital del 4% al 3%, respecto al total nacional y reduciendo la relación entre inversión y P.I.B. del 18% en 1960 a 9% en 1975.

Para el periodo comprendido entre el segundo semestre de 1985 y primer semestre de 1986, un estudio de la Cámara de Comercio realizado sobre una muestra de 10.000 empresas inscritas, revela que el promedio de los activos de las empresas de los sectores agropecuarios, mineros, servicios públicos, comercio, finanzas y transporte se incrementaron entre el 13.9% y el 48.2%, y los sectores de manufactura y construcción, que representan las mayores cuotas de empleo, valor agregado y producción, disminuyeron sin crecimiento por activos en 29.7% y 19.5% respectivamente.

A diferencia del cuarto lugar que ocupa en población y actividad productiva, Barranquilla es la ciudad que mayores problemas presenta a nivel de la prestación de los servicios públicos básicos y complementarios. Los servicios de acueducto y alcantarillado, solo se prestan de manera regular al 55% de la población, el 45% restante carece de ellos. El 70% recibe servicio de energía eléctrica mientras el 30% lo recibe parcialmente a través de conexiones fraudulentas.

* El estudio "Perfiles de Inversión" para Barranquilla utilizó series no coincidentes para relaciones capital/producto, capital/empleo y producto/empleo, porque esta información no es posible de obtener a nivel regional.

2. Servicios Públicos y Comunitarios

A diferencia del cuarto lugar que ocupa en población y actividad productiva, Barranquilla es la ciudad que mayores problemas presenta a nivel de la prestación de los servicios públicos básicos y complementarios**. Los servicios de acueducto y alcantarillado, solo se prestan de manera regular al 55% de la población, el 45% restante carece de ellos. El 70% recibe servicio de energía eléctrica mientras el 30% lo recibe parcialmente a través de conexiones fraudulentas. El 90% de las vías de acceso a los asentamientos en donde habitan estos



sectores de la población, están en mal estado y el 10% restante demanda reparación inmediata.

La cobertura de los servicios de educación, salud y recreación es insuficiente, el déficit de estos servicios es del 50%, teniendo en cuenta el estado de las construcciones y la capacidad física que ofrecen los establecimientos educativos, los centros de salud y las áreas de recreación. Así lo revela el "Estudio Integrado" realizado por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Barranquilla, para la comisión coordinadora del Plan de Erradicación de la Pobreza Absoluta, publicado en mayo de este año.

** Para calcular la cobertura de los servicios públicos se ha tenido en cuenta que la población de Barranquilla que arrojara el Censo de 1985 (891.545 habitantes), en razón a que los servicios públicos en los municipios de Soledad y Malambo son prestados por entidades descentralizadas del Departamento y que, para este artículo, no fue posible obtener su información.

En esta situación se encuentran alrededor de 70.000 familias que habitan 48 barrios concentrados en la zona Sur Occidental y Sur Oriental de la ciudad. 350.000 habitantes para los cuales no hay solución a la vista, porque los costos de inversión que se requiere superan hasta 4.5 veces el monto del presupuesto municipal vigente (tres mil millones de pesos) y más de 20 veces la capacidad de endeudamiento del municipio, sin incluir inversiones prioritarias en otras áreas urbanas.

El servicio de agua potable para estos barrios implica inversiones equivalentes a 3.500 millones de pesos, básicamente para instalación de redes de distribución, estaciones de bombeo y tanques de almacenamiento, de los cuales solo se han obtenido, por medio del I.C.T., 300 millones de pesos, el 9.5% del total estimado, que apenas permitirá suplir la necesidad de 12 barrios, durante dos horas cada tercer día. Mientras tanto, la población tiene que adquirir el líquido a los carrotanques privados, a unos precios que superan hasta 200 veces el valor de las tarifas ordinarias de las empresas públicas municipales.

La solución al problema de las aguas negras en las áreas marginadas de Barranquilla es mucho más difícil y costoso, por cuanto se requiere el diseño de un sistema especial de alcantarillado que permita superar las limitaciones técnicas que impiden su conexión a las redes existentes. En este aspecto únicamente es factible la instalación de redes de alcantarillado en siete barrios para los cuales se han obtenido recursos del I.C.T. por un valor de 90 millones de pesos, siendo el costo total para 42 barrios que carecen de este servicio, de 5.000 millones, o sea, que los recursos del crédito cubren apenas el 2.5% de las inversiones estimadas.

Ante tal evidencia, la población ha venido experimentando soluciones individuales y precarias, del tipo de las letrinas o pozos sépticos y en muchos casos utilizando los cauces de los arroyos y las vías como canales de desagüe sanitario.

La conexión de estos sectores al servicio de energía eléctrica es irregular y deficiente. La solución depende del aumento de la capacidad de producción de energía por parte de las empresas de energía eléctrica del Atlántico y de una inversión para el sistema de distribución, acometidas domiciliarias y medidores, cuyo costo es del orden de los 3.500 millones de pesos, cuyo trámite de consecución y aprobación que-

dó paralizado ante la negativa del I.C.T. de financiar las obras, dada la prioridad que la población le asigna al problema del agua.

Las comunidades de algunos de estos barrios, apoyados en sus organizaciones de base, han estado gestionando separadamente y con éxito relativo la solución de su problema de energía eléctrica, logrando con la electrificadora, créditos hasta por 18 meses para la compra de transformadores, redes de conducción, postes y accesorios.

El servicio de transporte urbano a estos sectores está limitado a la existencia de vías periféricas de la malla vial de la ciudad y algunas vías de penetración con pavimento asfáltico y de concreto en muy mal estado. Los estimativos de inversión para acometer

des interesadas en superarlos, ofreciéndoles y pactando con sus organizaciones el suministro de material, equipos y personal técnico a cambio de los votos. De esta forma, muchas comunidades han concretado negociaciones de este tipo para acceder a la pavimentación de vías, la construcción de puestos de salud, la reparación de escuelas, tuberías para agua y alcantarillado, transformadores, postes de electrificación, etc., que en ocasiones habían solicitado a las entidades públicas respectivas sin resultados positivos.

Es importante destacar que el ingreso promedio de las familias que habitan estos sectores es inferior a quince mil pesos mensuales, o sea, 25% menos que el salario mínimo actual, condición esta que les hace más penoso sufragar los sobrecostos por concepto de adquisición del agua, la energía eléctrica, el transporte, etc., lo cual se traduce en costos de elevadas proporciones comparados con otros componentes de la canasta familiar.

3. Las Reformas Políticas en Barranquilla: sin pena ni gloria

El impacto político y económico que se esperaba en la opinión, así como en la administración y manejo de los recursos municipales, como resultado de la descentralización municipal, aún está por verse. El tratamiento que las clases dirigentes le han dado a la aplicación de las Reformas deja mucho que desear. En Barranquilla y el departamento del Atlántico se han coaligado dos fuerzas políticas integradas indistintamente por sectores de los dos partidos políticos tradicionales. Por un lado, la fuerza mayoritaria, conformada por los grupos de los senadores liberales Juan Slebi y Pedro Martín Leyes y por el grupo del senador conservador Roberto Gerlein Echeverría y la minoritaria por los grupos del senador liberal José Name Terán y del conservador Abel Francisco Carbonel. Esta relación de los partidos políticos tradicionales en el departamento del Atlántico es un caso *sui generis* ya que a nivel del manejo del aparato burocrático la relación se invierte. Mientras el grupo minoritario ostenta el poder en la administración departamental y en los institutos descentralizados (ICBF - Zona Franca - ISS-Coldeportes - Servisalud - IGAC - Beneficencia del Atlántico y hasta hace pocos días el I.C.T.), la fuerza mayoritaria controla el municipio



el mejoramiento de vías de transporte sobrepasan los 1.500 millones de pesos, atendiendo nada más, los requerimientos de un "Plan básico" diseñado por Planeación Municipal para el programa de rehabilitación del plan Barco, en el que se proyecta la atención a las vías por donde circulan los vehículos de transporte público, "en condiciones muy desfavorables que inciden en los costos de operación y en las tarifas para la comunidad"¹.

La existencia de estos problemas de servicios públicos, de infraestructura vial y de cobertura educativa, de salud y de recreación, le ha servido a los diferentes grupos políticos tradicionales de la localidad para ganarse el favor electoral de las comunida-

1. Plan de mejoramiento de vías y transporte para la zona sur-occidental de Barranquilla, Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Barranquilla, mayo de 1987.

con una relación de 13 a 5 en el Concejo de Barranquilla. Esta forma tan peculiar de alianzas entre las dos fuerzas políticas más importantes en el departamento sin duda alguna ha influido en las actitudes y definiciones frente a las Reformas Políticas. El hecho, por una parte, de no propiciar una ruptura de los acuerdos políticos que les garantizan su permanencia en la administración y por ende, su reelección en la definición de candidaturas, de uno y otro partido, para la elección popular de alcaldes. De ambas vertientes han surgido candidaturas de liberales, de conservadores, de independientes y de personalidades cívicas que no han aceptado, por una u otra razón la postulación de sus nombres. El primero de esta larga lista fue, el hoy Ministro de Desarrollo, Fuad Char, propuesto por el sector que comanda el Senador Slebi.

Los partidos tradicionales no han encontrado la persona que haga eco a sus propósitos de reunificación; un candidato que sea capaz de resolver la división interna de los partidos en el departamento y que concilie los intereses de los distintos sectores en pugna.

Postulados oficialmente como candidatos para la alcaldía de Barranquilla solo hay dos nombres: El doctor Ariel Arteta De la Hoz por la U.P., quien aspira a su elección con la votación del partido comunista (3.000 votos) y el señor Ernesto Cortizos, hombre cívico, promotor del movimiento "Unos para Todos" en el año 1987, que no cuenta con el respaldo de ningún partido, sector político o movimiento reconocido. Este movimiento obtuvo tres concejales en el año de 1974.

El proyecto de acuerdo, por medio del cual debía producirse la sectorización de la ciudad y su división en comunas, presentado por el Ejecutivo Municipal al Concejo de Barranquilla era sin duda alguna el más regresivo si se le compara con los presentados en otras ciudades.

Proponía la división de la ciudad en 37 comunas y un corregimiento, casi igual al número de comunas establecidas por Acuerdo Municipal para Cartagena, que tiene 371.923* habitantes menos que Barranquilla. Así mismo, el proyecto planteaba que las Juntas Administradoras Locales, deberían estar conformadas por cinco (5) miembros principales con sus respectivos suplentes, tres (3) de los cuales serían elegidos por votación directa de los ciudadanos y los dos (2) restantes, designados uno por el Concejo y el otro por el Alcalde

Aparte de estas restricciones, plasmadas en el proyecto, también se interpretó incorrectamente el espíritu de la Reforma en cuanto a ofrecer mayores espacios de participación a los ciudadanos, a integrar barrios de estratos socio-económicos similares con problemas comunes y a tener en cuenta los límites geográficos asumidos culturalmente por la comunidad.

Hay barrios como el Silencio, de estrato socio-económico 04 (clase media alta), en la misma comuna con barrios que pertenecen al estrato 01 (popular). Igualmente, los barrios Carrizal y Ciudadela 20 de Julio, con 32.000 y 40.000 habitantes cada uno, conforman dos (2) comunas, a pesar

El servicio de agua potable para los barrios de la zona Sur Occidental y Sur Oriental de Barranquilla requiere de inversiones cercanas a los 3.500 millones de pesos. Hasta el momento sólo se han obtenido 300 millones.



que existen diferencias socio-económicas, de organización y culturales que separan los sectores que los integran y que los límites censales, en el caso de Carrizal, coinciden con la División establecida por los pobladores.

Para la elaboración de este Proyecto de Acuerdo no se tuvo en cuenta ni se consultó a las comunidades. Para la sectorización se utilizó únicamente la división adoptada por el DANE en el censo 85, una división referencial aplicable para efectos censales.

Sin embargo, el Concejo Municipal se declaró impedido para introducirle modificaciones a esta sectorización, considerándola una "medida técnica" inalterable y se limitó a ocuparse del articulado que afecta-

* Dane. Censo 1985 - Avance de resultados preliminares (3a. edición).

ba sus intereses. El pasado 31 de agosto el Concejo Municipal aprobó el Acuerdo en tercer debate, cambiando el texto del artículo octavo, en lo que se refiere a la conformación de las Juntas Administradoras Locales, siete (7) miembros en lugar de cinco (5), cuatro (4) elegidos por votación directa de los ciudadanos y tres (3) nombrados por el Concejo.

Adicionalmente, fijó el 22 de mayo de 1988 como fecha para la primera elección de las Juntas Administradoras Locales, una vez se hayan efectuado las elecciones a las Corporaciones públicas y de Alcaldes.

En cuanto a la participación de los representantes de la comunidad y de los usuarios de los servicios en las Juntas Directivas de las Empresas Públicas Municipales, también ha quedado patentizado el espíritu excluyente y la negación de la participación ciudadana.

Con base en un Acuerdo del Concejo, de noviembre del 86, por medio del cual se establece la conformación de las Juntas Directivas de las empresas de servicios, el alcalde nombró a los representantes de los usuarios de las EE.PP.MM., de temas presentadas a su consideración. Cuatro (4) en total, como lo señala el citado acuerdo, uno de la liga de usuarios del Atlántico que no goza de credibilidad y reconocimiento ciudadano, uno más que representa a varios conjuntos residenciales de la ciudad que son administrados particularmente por quién dice representarlos y los otros dos (2), a nombre del sector privado. Los representantes a la Junta Directiva de la Empresa Municipal de Teléfonos aún no han sido nombrados. Al parecer, por no cumplir con los requisitos señalados en el decreto 700.

4. Las Finanzas Municipales

Un examen de la evolución histórica de la participación del municipio de Barranquilla en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), como lo muestran los cuadros 1 y 2, revela cuan decisivo ha sido para su economía. La participación en el impuesto a las ventas siempre ha estado por encima del 25% del presupuesto municipal desde 1980, con un ligero descenso en 1985, debido a la demora del giro en los últimos meses.

Como se puede apreciar (a simple vista) en el cuadro No. 2 el IVA ha sido el soporte

Barranquilla

Cuadro No. 1
Ejecución Anual IVA

Año	Vigencia Actual	Vigencia Anterior	Total
1980	69.647.689	7.504.408	77.152.097
1981	153.881.141	0	153.881.141
1982	328.398.282	0	328.398.282
1983	257.727.495	250.338.526	508.066.021
1984	318.369.257	119.022.832	437.392.089
1985	227.406.615	99.403.680	326.810.295
1986	528.051.717	237.886.470	765.938.187

FUENTE: Contraloría Municipal.

Cuadro No. 2
Participación del IVA en el Presupuesto Definitivo

Año	Ejecutado	Iva con vigencia Anterior	%
1980	330.301.635.13	77.152.097.00	23.3
1981	520.216.430.69	153.881.141.00	29.6
1982	849.118.282.40	328.398.282.00	38.7
1983	1.088.562.243.50	508.066.021.00	46.7
1984	1.386.586.760.00	437.392.089.00	31.5
1985	1.485.653.299.00	326.810.295.00	22.0
1986	2.091.893.892.35	765.938.187.00	36.6

FUENTE: Cálculos Departamento Administrativo Planeación Municipal.

Cuadro No. 3
Recaudo proyectado del IVA

Año	Recaudo IVA
1987	927.000.000.00
1988	1.319.032.070.00
1989	1.701.550.875.00
1990	2.135.100.269.00
1991	2.678.278.000.00
1992	3.358.733.218.00

FUENTE: Cálculos Departamento Administrativo de Planeación Municipal, abril 1987.

de la ejecución de los programas de inversión del Gobierno Municipal. Si proyectamos su recaudo de 1987 al año de 1992, podremos observar una incidencia progresivamente mayor en el presupuesto, no comparable con las demandas reales de inversión en desarrollo comunitario, que a pesos de hoy, como lo señalan los estimativos del programa de Rehabilitación del Plan Erradicación de la Pobreza Absoluta, sobrepasó los 15.000 millones de pesos, que solo podrán cubrir en los próximos cinco (5) años con recursos del crédito, si el ejercicio de la deuda así lo permite, como es la esperanza de los administradores locales.

5. El Problema de Fondo

La difícil situación fiscal por la que atraviesa Barranquilla y el departamento del Atlántico, la crisis en la prestación de los servicios públicos y la ausencia casi total de voluntad política y liderazgo de las clases dirigentes locales para implantar las reformas, nos dan una idea desoladora de la magnitud de los problemas que se interponen en el desarrollo de un proceso de democratización de la vida civil de los barranquilleros. Todo ello sumado al adoctrinamiento y manipulación que han sufrido las organizaciones de la comunidad, principalmente las Juntas de Acción Comunal, que en otros tiempos, años 83 y 84, lograron mantener niveles de presión y movilización importantes, reivindicando la prestación de los servicios públicos.

Los sectores populares de Barranquilla, afrontan hoy problemas más grandes y apremiantes; la población de los llamados asentamientos subnormales es cada día mayor y más deprimida económicamente; las posibilidades de empleo y recuperación de los ingresos familiares se reducen; las soluciones técnicas a la crisis de los servicios públicos son prácticamente inalcanzables, y sin embargo, los canales de participación en lugar de ampliarse, se estrechan o se manejan con criterios eminentemente clientelistas.

Se adoptó un estatuto de sectorización municipal, se reglamentó la participación de los usuarios en las Juntas Directivas de las empresas de servicios públicos, se está preparando la ejecución de un programa de rehabilitación en el marco del plan de la Erradicación de la Pobreza Absoluta, que recaerá sobre cinco (5) sectores de barrios

en su primera etapa y que será administrado por el ejército, a través de una Acción cívico-militar. Todo esto se ha hecho, sin que un solo pronunciamiento haya producido ningún efecto sobre las decisiones tomadas a su acomodo por la administración pública, aparte de algunos enfrentamientos suscitados por los bloques de fuerza coaligados y acolitados por la dirigencia comunal, que se disputa la hegemonía en el manejo del poder, desde la órbita del departamento y del municipio.

Este enfrentamiento y la disparidad de las fuerzas aliadas en cada bloque, partido de gobierno y oposición reflexiva, han contribuido en buena parte al entravamiento en la ejecución de programas de inversión en el municipio, dado que Barranquilla posee el 70% del total de la población del Atlántico y concentra el 55% de su actividad productiva. Esta pugna abierta de intereses políticos, las denuncias de manejos corruptos de un sector a otro, han servido para profundizar el aislamiento de los sectores populares y democráticos en la toma de decisiones del aparato administrativo, en razón a su desconfianza acrecentada y a la negación, de que han sido objeto, de los mecanismos que les permitan acceder a nuevas formas de participación y decisión sobre los asuntos de los ciudadanos.

Las directivas políticas de la localidad se han cerrado herméticamente, sobre todo ahora que se avecina un debate electoral. Ante el temor de perder las posiciones ganadas han hecho caso omiso de las Reformas Políticas, han incorporado a las filas a dirigentes comunales, han estado reservando para sí todos los espacios de poder y han procurado guardar celosamente la definición de candidatos a la alcaldía hasta cuando puedan encontrar fórmulas que les garanticen el control político de Barranquilla.

Cualquier alternativa democrática que pretenda sobrepasar las barreras impuestas por las condiciones que se han descrito, tendrá que plantearse, necesariamente, aglutinar fuerzas de los distintos sectores sociales en torno a soluciones a sus conflictos particulares, a la necesidad de reivindicar su derecho a la participación en la vida civil, a desarrollar acciones encaminadas a concretar sus aspiraciones acompañadas de un proceso sostenido de capacitación, que vaya de la mano de la elaboración colectiva de planes sectoriales, integrales de acción y de trabajo hacia una perspectiva de poder, Barranquilla lo demanda ●

Los sectores populares de Barranquilla, afrontan hoy problemas más grandes y apremiantes; la población de los llamados asentamientos subnormales es cada día mayor y más deprimida económicamente; las posibilidades de empleo y recuperación de los ingresos familiares se reducen; las soluciones técnicas a la crisis de los servicios públicos son prácticamente inalcanzables, y sin embargo, los canales de participación en lugar de ampliarse, se estrechan o se manejan con criterios eminentemente clientelistas.

Olga Lucía Zuluaga de Echeverry
Investigadora y profesora de la
U. de Antioquia.
Coordinadora del Proyecto de
Investigación "Historia de la
Práctica Pedagógica en
Colombia".

Pedagogía e Historia

El Rescate Cultural del Maestro

Olga Lucía Zuluaga

Con motivo del Congreso Pedagógico Nacional, realizado en el mes de agosto del presente año, el Foro Nacional por Colombia realizó el lanzamiento del libro Pedagogía e Historia de Olga Lucía Zuluaga, investigadora y coordinadora del proyecto "Historia de la Práctica Pedagógica en Colombia", en acto realizado en la sede de Fecode. Presentamos a continuación el texto de la intervención de Olga Lucía y la presentación realizada por el profesor Humberto Quiceno de la U. del Valle.

La irrupción del maestro en los asuntos culturales, a través del movimiento pedagógico, suscita algunos interrogantes sobre los obstáculos que le han impedido mantener una relación viva con la cultura y el conocimiento y que ahora él empieza a quebrar con la pasión de quien puede valerse del saber como arma de lucha.

Ortega y Gasset anotaba que el maestro siempre llega tarde a los avances científicos, pero sería más preciso decir: ¿por qué el maestro llega tarde a los avances científicos? Tal pregunta nos coloca ante el problema de enfrentar en la formación de docentes la relación CULTURA-MAESTRO que debe ser asumida desde el punto de vista de la infraestructura, o como diría Antonio Gramsci, desde la cultura técnica. Ante esta perspectiva afloran importantes tareas, tales como dotar al magisterio de empresas culturales, o en otras palabras, de centros editoriales o de medios de producción visual, es decir cómo facilitar su apropiación de una cultura técnica que materialice esa consigna que en el siglo XIX se llamó el derecho a la imprenta, o como lo manifestamos en algu-

na ocasión cómo hacer que la enseñanza no sea un acto de oralidad sino un acto en el que intervengan de manera decidida la imprenta, y el cine como un lenguaje visual, naturalmente no como medios o ayudas audiovisuales.

Apropiarse de esta cultura técnica implica abandonar decididamente el espíritu de infantilización en que el Estado y algunas corrientes educativas han querido sumir al maestro, al exigir que se le

hable dentro de una jerga que reduzca las palabras a las cosas. No toda conceptualización es reductible a una representación plástica, no olvidemos que la escritura es el único medio que nos ubica en las ventanas del mundo, nos da acceso a lo visual, a lo táctil, a lo auditivo, al inconsciente y a la conceptualización, y a algo fundamental: la integración de todo ello en el acto de la ESCRITURA.

La reducción de las palabras a cosas no es el principio del entendimiento del saber para el maestro, por el contrario ella se sitúa en la base de las deformaciones de su formación y constituye la médula de ese lenguaje que lo aprisiona a una cotidianidad insulsa y empobrecedora, que llevó a Fernando González a definirlo como proletariado intelectual. Desde el principio de nuestro trabajo ha sido nuestra intención luchar por el acceso directo del maestro al lenguaje de la ciencia y la filosofía y por ello rechazamos aquella propuesta que partió de los maestros y que exigía enseñar a los maestros tal como ellos enseñan a los niños, que no es otra cosa que la reduplicación del aula en el espacio del saber, mecanismo eje de la infantilización del magisterio en el terreno de la ciencia y los saberes. Esta situación se afianza por el uso del manual.

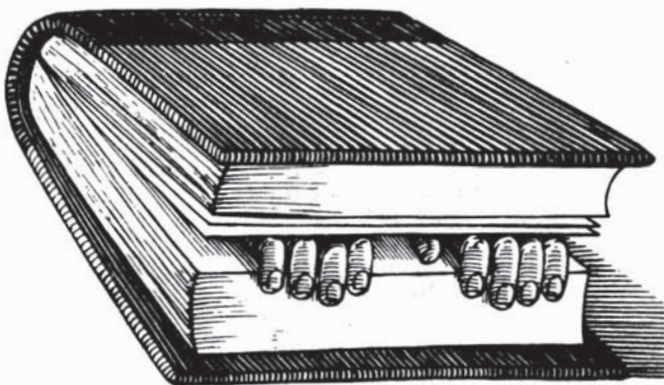
La relación del maestro con el conocimiento no se debe establecer a través del manual sino a partir de su introducción en un campo experimental donde él sea capaz de pasar de las primeras nociones de los objetos hacia abstracciones que lo sitúen en campos conceptuales cumpliendo así la distin-



ción de Spinoza de que no se puede confundir el círculo con la idea del círculo. Los manuales deben ser el vínculo didáctico entre el conocimiento y su difusión pero no deben definir la relación del maestro con el conocimiento, empobreciéndolo en su vida intelectual, retrasando su acceso a los avances del conocimiento y marginándolo como productor de saber. De nada contribuye al avance de la enseñanza un maestro que no puede ejercer el derecho a la creatividad, ni a la escritura.

Ya es hora de ir sacando conclusiones del presente congreso. Una de ellas debe enmarcarse en una concepción bien precisa sobre la forma que ha ido tomando el movimiento pedagógico, cual es la de un TALLER de las producciones intelectuales del magisterio colombiano. Este taller es un taller de especificidades en el que los planteamientos generales que tratan de apresarlo dentro de un finalismo utópico no tienen cabida; no podemos repetir el mismo error de las secretarías de educación, de poner los maestros a pensar dentro de un mismo molde.

El movimiento pedagógico es para los maestros el espacio de ejercicio de su libertad de creación. Y es fundamental que los sindicatos y las agrupaciones políticas y de intelectuales, comprendan la importancia que tiene el preservar y ensanchar cada día la libertad de creación en este GRAN TALLER. Debemos recordar todos la necesidad de hacer una saludable distinción entre los procesos internos de producción que se dan dentro del taller y la apropiación política de sus resultados, pues los primeros están sometidos a la lógica interna



que genera el movimiento pedagógico en sus procesos de experimentación, historización y conceptualización; y la otra, la de apropiación, sería conducida inexorablemente por los vaivenes de la lucha política. A partir de poner en práctica esta distinción debemos pensar en próximas tareas y en las problematizaciones implicadas por ellas.

1. Construcción de una red que permita un contacto directo de elementos que están habitualmente separados por la cotidianidad y la rutina como es el caso de los investigadores y el maestro que labora en la escuela municipal o de barrio; o el de formas de educación como la formal e informal que para el caso del movimiento pedagógico, deben diferenciarse mas no excluirse. Se trata de buscar puntos de articulación entre los elementos más distantes y el único instrumento para hacerlo es la reconceptualización y la crítica. Como dice Octavio Paz sin crítica no hay literatura, lo mismo podría decirse sin crítica no hay Pedagogía; crítica como vigilancia epistemológica en el sentido de Gastón Bachelard, pero jamás como forma de separar lo que al anterior del movimiento pedagógico busca articularse, tener múltiples

puntos de contacto. El movimiento pedagógico no es el país de los enanos en donde el gigante Gulliver deba camuflarse como enano para que los enanos crezcan.

2. Construir herramientas informativas y analíticas para que el maestro acoja y utilice la tradición escrita del saber pedagógico, pues en el campo del conocimiento la producción opera a través de los conceptos y de reconocer las tareas emprendidas por los saberes específicos, en nuestro caso por el saber pedagógico. Cuando un intelectual elige un campo de trabajo, la comunidad intelectual le exige conocer el estado de los avances y necesidades en el campo elegido, a esta situación nos referimos cuando decimos que es necesario reconocer las tareas emprendidas por los saberes. Si logramos entre maestros e investigadores que circulen ampliamente los diferentes conceptos producidos en el saber pedagógico, estaremos en condiciones de territorializar nuestras preguntas y de establecer conexiones con otras disciplinas. Parte de esta información se encuentra ya identificada y analizada en el ARCHIVO PEDAGOGICO, en lo referente a la práctica del saber pedagógico en nuestro país. Falta emprender la recons-

trucción y organización en una gran base de datos de los conceptos de los pedagogos que han hecho aportes significativos a las teorías pedagógicas, didácticas o educativas. Este será la región conceptual del ARCHIVO PEDAGOGICO, y ya estamos buscando la manera de hacerlo.

3. La creación de institutos especializados en diferentes áreas del saber pedagógico que permitan por fin generar análisis completos que concluyan en la escritura ya sea de la experimentación o de la acción razonada, ya sea de la historización o de la crítica. Tales instituciones deberán regirse por las reglas propias de los saberes y no por los afanes y estreñimientos de la lógica administrativa. Los institutos podrían algunos estar situados en universidades y otros ser autogestionados por el movimiento pedagógico o por investigadores independientes, su principal misión sería la de formar maestros investigadores. Los institutos situados en las Universidades no entrarían en conflicto con las facultades de Educación, pues no harían otra cosa que ampliar la labor investigativa que éstas realizan o emprender investigaciones hasta el presente no asumidas, amén de apoyar la formación diversificada de los futuros docentes.

Son estas tres tareas las más importantes para modificar las condiciones de existencia del saber pedagógico en nuestra sociedad. Esta nueva etapa podría nombrarse así: de las instituciones formadoras de docentes a las instituciones del saber pedagógico en busca de complementación para formar los maestros investigadores ●

Humberto Quiceno
Profesor e investigador de la
U. del Valle.

Historia y Pedagogía

Humberto Quiceno C.

Es para el Foro un horizonte claro el reconocer en el Movimiento Pedagógico uno de los movimientos culturales más importantes de la actualidad, de allí los esfuerzos diversos que se han hecho por desarrollarlo y ampliarlo, unas veces utilizando videos, que hicieron conocer al Movimiento Pedagógico; otras veces difundiendo a través de seminarios, talleres y conferencias, otras apoyando su crecimiento a partir de la creación de grupos pedagógicos en todas las regiones del país. Como si fuera poco, se ha tratado de socializar el trabajo investigativo en el Movimiento Pedagógico, así como se ha tratado de articular los estudios históricos y metodológicos del grupo de Historia de la Práctica Pedagógica a través de seminarios de Pedagogía llevados a cabo conjuntamente con grupos pedagógicos o con los CEID en distintos departamentos.

En fin, diríamos que el Foro ha insistido en mostrar caminos, experiencias en el trabajo pedagógico, en el desarrollo de la cultura del maestro y en la perspectiva por crear un sujeto con posibilidades reales de producir su saber que le dé un poder.

Parodiando a Fernando González, diríamos que el Foro ha emprendido un

nuevo Viaje a Pie, ya no recorriendo parte del país, de Medellín a Buenaventura como Fernando, sino reconociendo y palpando ese país de los maestros, no para ver sus desgracias y miserias, sino para encontrar en esos ojos brillantes del maestro, vistos a plena luz del día, la luz que ilumine su sendero. En esos ojos ávidos de saber, de cambio, de movimiento, reconocemos que en este país de la desesperanza existe la esperanza.

Con este ideal que es una política para el Foro, hemos encontrado en la obra de Olga Lucía Zuluaga, una fuerza que ha potenciado esta labor. Decimos obra porque no sólo son sus escritos que ya suman incontables páginas, sino su trabajo paciente de hormiga, su labor docente como profesora, sus ense-

ñanzas como compañera y su palabra como amiga. Una obra es más que libros, una obra es una vida, una pasión, una palabra y un oído.

En este país que empieza a reconocer el interés por los estudios históricos, provocado por la crisis del presente Olga Lucía ha recurrido a la Historia no para debilitar el presente sino para recuperar aquellos registros desde los cuales sea posible despertar un instinto histórico constructivo. Si Olga Lucía ha ido al pasado no es para corregir el presente, es para averiguar qué somos y por qué decimos lo que decimos.

Pero no podríamos acercarnos a su obra, rica y compleja, a pesar de estar en proceso, sin atisbar aunque sea un poco cómo se hizo.

Como todos ustedes saben, a Olga Lucía siempre le

preocupó la Pedagogía, su estudio, su análisis, su descripción; de ella aprendimos el difícil arte de preocuparnos por algo olvidado y marginado. Con ella aprendimos a amar las cosas difíciles, aprendimos a callar mientras estudiábamos y aprendimos sobre todo, a tener el valor de insistir sobre un objeto que como la Pedagogía llegó a ser no deseable.

La Pedagogía para Olga es un Discurso, como éste, que hoy pronunciamos, pero un discurso que habla de cosas concretas y prácticas. Increíble, a Olga nunca le asustó entender que un Discurso es una cosa, algo real, material e histórico, y no algún sonido acústico sólo para que se lo lleve el viento.

¿Pero de dónde vino, de dónde le pudo venir esta idea?

Tal vez le vino de la poesía, de la actitud ante la vida, de escuchar las palabras... Es decir, le vino del lenguaje, que es música y danza, que todo lo es. Porque no basta estudiar toda la vida como Olga, no basta escribir diariamente, no basta sacrificarse para saber y ser útil a la sociedad, es necesario tener un sentido extraño para lo sensible, que es el lenguaje; hoy diríamos, ¿tener una sensibilidad para la vida! Nietzsche ya lo había dicho: el lenguaje es historia pero la



Acto de lanzamiento del libro *Pedagogía e historia*. De izquierda a derecha: Humberto Quiceno, Francisco Mejía, la autora Olga Lucía Zuluaga y Abel Rodríguez, presidente de Fecode.

historia es vida. Preguntarse por la historia es estar cerquita del corazón palpitante de la vida.

Sí, Olga Lucía vino del lenguaje, su obra es un continuo infinito escucha de las palabras, es una solemnidad ante la escritura, es un respeto sagrado por los documentos, por los libros, que como diría Sartre, son hechos de esas culebrillas negras zigzagueantes que atraviesan las páginas blancas desde el principio hasta el final y hacen la prosa del mundo.

Pero así como Olga se deslumbra por la escritura, también lo hace por el sentido, el sentido de las palabras, ese sentido que habita visible e invisible todo lenguaje pero que sólo lo descubre aquellos ojos habituados a la noche, al silencio, a la quietud, aquellos ojos vigilantes de la archivista, de la erúdita que halla su paz en el polvo amarillo de los anaqueles de la gran biblioteca que es la realidad, que es la

vida, muy seguramente como lo sintió Borges cuando era el director de la biblioteca nacional.

Escritura, lenguaje y sentido de las palabras entrecruzaron sus fronteras, a tientas abrieron sus aristas, para que de allí surgiera la

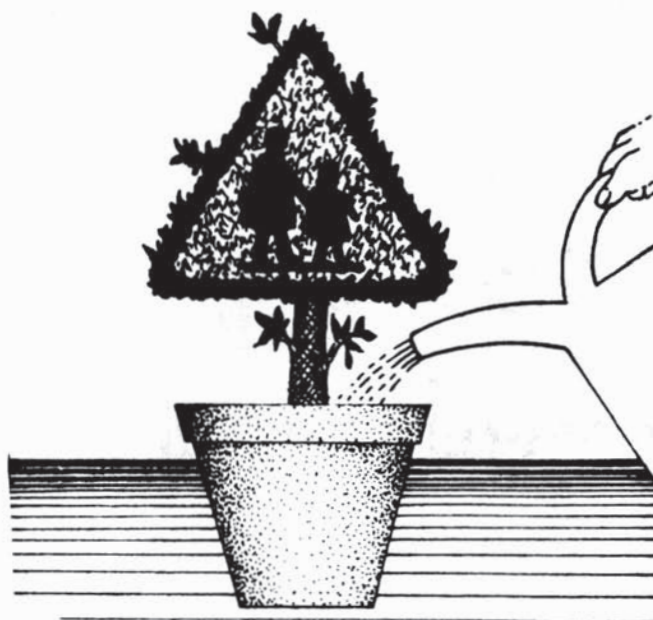
posibilidad de una obra, del libro que es pensamiento.

Un pensamiento hilo a hilo formado, construido. Este libro de esta noche está muy seguramente construido desde este lejano y a la vez cercano origen. Es producto también, de entender

la razón y la sinrazón de las palabras, es producto de discutir los lenguajes que habitan nuestras prácticas.

Este libro habla de la Pedagogía no desde el salón, la clase o el examen, habla desde el lenguaje que es todo discurso, porque el lenguaje constituye la materia prima del maestro, por el método, por ese empecinamiento por hacerse entender, por hablar, por enseñar.

La pregunta inicial de Olga sobre la Pedagogía, tal vez se hizo desde el lenguaje, desde el devenir del lenguaje que es lo real, desde el lenguaje que nombra todo sujeto, todo objeto, todo concepto y que al hacerlo así, se convierte en Discurso. Estas palabras no son Discurso, son lenguaje; en cambio, la Pedagogía es lenguaje y Discurso. Estas palabras apenas alcanzan a nombrar y a señalar una obra, después habrá que construir un Discurso sobre ella, porque las palabras faltarán.



REVISTA FORO

De venta en las siguientes librerías.

BOGOTÁ:

- Librería El Mimo
Caseta Avenida 19. Carrera 7 y 8a.
- Librería Popol-Vuh
Caseta Avenida 19. Carrera 7 y 8a.
- Librería Oveja Negra
Calle 18 No. 6-08
- Librería Gran Colombia
Calle 18 No. 6-30
- Librería OMA
Carrera 15 No. 82-60
- Librería Lerner
Av. Jiménez No. 4-35
- Librería Ciencia y Derecho
Carrera 6 No. 8-74
- Librería Tercer Mundo
Carrera 7 No. 16-91

- Ayudas Profesionales
Carrera 15 No. 73-32 Of. 301

MEDELLÍN

- Librería América
Calle 51 No. 49-58
- Librería Lecturas
Calle 57A No. 46-13
- Librería Continental
Pálace No. 52-06
- Librería Aguirre
Carrera 47 No. 53-48
- Librería La Polilla
Caseta U. de Antioquia

CALI

- Roesga
Carrera 4 No. 8-20 Interior 8.

BARRANQUILLA

- Distribuidora Ollantai
Calle 50 No. 41-82
- Librería Norte
Carrera 43 No. 41-13

BUCARAMANGA

- Librería Ciencia y Cultura
Calle 101 No. 21A-36
- Librería Alegría de Leer
Carrera 19 No. 36-20

PEREIRA

- Librería El Nuevo Libro
Carrera 4 No. 19-09



PROMOCION ESPECIAL DE SUSCRIPCIONES

SU APOYO ES IMPORTANTE PARA QUE LA REVISTA FORO
PUEDA SOBRELLEVAR SU AVENTURA EDITORIAL



Suscríbase

1 año (4 números)	2.400
2 años (8 números)	4.500
No. 1 al 4	2.000

Informes y Suscripciones
Carrera 4A No. 27-62 - Bogotá
Teléfonos 2340967 - 2822550

Fotocopie o envíe este cupón anexando giro postal o cheque de gerencia a la Carrera 4A
No. 27-62. Foro Nacional por Colombia, Bogotá o al Apartado Aéreo 10141.

CUPON DE SUSCRIPCION

Deseo suscribirme a la Revista Trimestral Foro por el período de _____ año a partir
del número _____

Envío: Giro Postal ☐

Cheque de Gerencia ☐

Por valor de \$ _____

Nombres: _____

Apellidos: _____

Profesión: _____

Dirección envíos: _____

Ciudad _____ País _____

Teléfono _____ Fecha suscripción _____

1 año: \$2.400 (4 números)

2 años: \$4.500 (8 números)

Números atrasados (1 al 4) \$ 2.000.

Informes y Suscripciones

Carrera 4A No. 27-62 - Bogotá - Colombia

Tels.: 2340967 - 2822550

Fuentes fotografías e ilustraciones

Página

3. Dibujo. Käthe Kolwitz. Dover Publications, New York.
5. Por qué la historia. Editorial Salvat.
6. Contracarátula libro Cinep.
7. Cultura Popular. Revista latinoamericana de educación popular No. 13. Lima, Perú.
8. Ibid.
9. La historia. Biblioteca Saluat. Grandes temas.
11. Cultura Popular.
13. Archivo El Espectador.
15. Historia de la fotografía en Colombia. Museo de Arte Moderno, Bogotá, 1983.
16. Fotoprensa 85, El Mundo. Medellín.
18. Archivo El Espectador.
19. Ilustración John Brian Cubaque.
20. Archivo El Espectador.
23. Xilografías de Marechal. Colección Erisa Ilustrada. Madrid.
24. Ibid.
27. Ibid.
28. Ibid.
29. Ilustración libro "La guerra civil de 1885". Edit. Ancora.
30. Historia de la fotografía en Colombia. Museo de Arte Moderno. Bogotá, 1983.
31. Ibid.
32. Xilografías de Marechal. Editorial Erisa Ilustrada, Madrid.
34. Ibid.
35. Ibid.
37. Ibid.
39. Ilustración John Brian Cubaque.
40. Dibujos de Käthe Kollwitz. Dover Publications, New York.
43. Ilustración John Brian Cubaque.
44. Käthe Kollwitz.
47. Archivo El Espectador.
48. América Pintoresca. Colección Erisa Ilustrada. Madrid.
49. Ibid.
51. Archivo El Espectador.
55. Ilustración John Brian Cubaque.
56. Ilustración John Brian Cubaque.
57. Ilustración John Brian Cubaque.
59. Ilustración John Brian Cubaque.
60. Bogotá. Cámara de Comercio de Bogotá, 1978.
62. Ibid.
63. Archivo El Espectador.
64. Bogotá, Cámara de Comercio de Bogotá, 1978.
65. Ilustración John Brian Cubaque.
67. Ilustración John Brian Cubaque.
68. Melitón Rodríguez fotografías. Edit. El Áncora Editores, 1985.
69. Archivo El Espectador.
74. Melitón Rodríguez.
75. Historia de la fotografía en Colombia. Museo de Arte Moderno, Bogotá 1983.
76. Cartagena. Hernán Díaz. Fondo Educativo Interamericano, Bogotá 1984.
78. Ibid.
81. Ibid.
83. Archivo El Espectador.
84. Archivo El Espectador.
91. Archivo El Espectador.
92. América Pintoresca. Colección Erisa Ilustrada, Madrid.
93. Ibid.
96. Archivo Foro
97. Educación y Cultura No. 5 Ceid-Fecode, Bogotá 1985.
98. Archivo Foro.



