

La Construcción de la
Nacionalidad desde la
Democracia Local y la
Transnacionalidad de lo Local;
Planteamientos, Intuiciones y
Retos

Santiago Camargo C

Investigador del CINEP

Introducción

Considero necesario precisar tres características que tiene el presente trabajo antes de iniciar su presentación.

En primer término describir el lugar social desde donde se percibe la temática. Este lugar es el de un educador popular en aspectos técnicos y sociales dentro de proyectos de planes de desarrollo local en la ciudad de Bogotá.

En segundo lugar precisar que desde este oficio de educador popular, es decir desde una experiencia particular, se construye un "saber local" o "saber particular", a partir del cual todo discurso macro-social es validado o invalidado.

Consideraciones Generales

Me parece necesario definir tres términos en el sentido en que van a ser usados a lo largo del presente trabajo.

El poder: se entenderá como la capacidad de control o ampliación de la capacidad de dominio,² que un grupo humano tiene sobre el manejo de sus condiciones de existencia. Dicho de otra forma y más relacionado con las características de los diversos agentes sociales en una sociedad dada se entenderá el poder como aquel espacio en el cual se ejerce el control del sistema de acción histórica.³

Lo local: se entenderá en primer lugar como aquel espacio donde producen las mer-

cancías, donde se intercambian y distribuyen, en segundo lugar donde se reproduce la fuerza de trabajo y en tercer lugar como aquel espacio donde se produce la vida humana, se construye la cultura y se vive la cotidianidad. Es una categoría del orden socio-espacial, que hará referencia a la relación entre los grupos sociales, sus imaginarios colectivos, sus circuitos y sistemas de información y un territorio físico determinado. En términos de Claval estaremos haciendo referencia a la "arquitectura espacial de las sociedades".⁴

La Democracia: concepto difícil de definir, ha sido entendido para este trabajo como la forma determinada en que una sociedad, relaciona las necesidades de sus miembros con sus procesos de satisfacción.

La "forma democrática" para la satisfacción de las necesidades humanas, sería entonces el mecanismo por medio del cual a partir de un proceso de confrontación-negociación-consenso (locales, regionales, nacionales o internacionales), actores sociales consiguen acceder a los lugares del poder para orientar la historicidad en función a la satisfacción de sus "múltiples necesidades radicales".⁵

He dividido el presente trabajo en tres partes siguiendo las indicaciones de la coordinación del coloquio. En primer lugar se realiza una breve reseña sobre algunos de los trabajos que han profundizado recientemente este tema -esta revisión ha tenido como punto de partida la producción del CINEP-, en segundo lugar

1 Ponencia presentada al IV Coloquio Colombiano de Sociología, Tema: "Poder Local y Democracia Municipal". Cali, Universidad del Valle, Departamento de Ciencias Sociales, Noviembre 27-30 de 1990.

2 Ver DE ROUX, Francisco. Los precios de la paz. Ed. CINEP. Bogotá, 1987. A partir de la descripción de una experiencia de control colectivo de carácter barrial en Bogotá, el autor distingue cinco expresiones de la expansión del control colectivo a saber: 1) la propia vida (infraestructura y consumo), 2) los derechos civiles individuales y colectivos, 3) el sentido de la propia identidad, 4) el acceso a la orientación del gasto público local, 5) producción e intercambio de bienes y servicios. (p.39 a 46).

3 Ver GIRALDO, Javier. La reivindicación urbana. Ed. CINEP. Serie Controversia Nos, 138-139, Bogotá, 1987, El autor a partir de una lectura de Alain Touraine, describe el poder como "el Sistema de Acción Histó-

ca, es decir la matriz y las orientaciones básicas de la sociedad vigente", es decir no se concibe como una formación social concreta sino como un Sistema de Acción Histórica, (p.229 a 237).

4 CLAVAL, Paul. Espacio y Poder. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1982 (p.12).

5 IBÁÑEZ, Alfonso. Agnes Heller: La satisfacción de las necesidades radicales. Ed. Instituto de Apoyo Agrario-SUR, Casa de Estudios del Socialismo/Lima, 1989. En opinión de Heller: "se trata de crear una estructura en la cual las fuerzas sociales que representan necesidades tan reales como las otras decidan en el curso de su debate democrático, y sobre la base del consenso, qué necesidades deben ser satisfechas primero" (p.54). Para tal efecto habría que "reconocer como reales a todas las necesidades presentadas por los hombres concientemente" (p.55).

comentar algunas hipótesis e intuiciones sobre la situación actual y en tercer lugar aventurar en algunas ideas sobre los ejes teóricos y prácticos que se podrían desarrollar en el futuro en torno al tema de la democracia local.

Primera Parte

La Investigación sobre el tema

1. En Torno a la Política Municipal

Hemos asistido a un "boom" de producción escrita en este campo durante los últimos años, generado por el proceso de reformas políticas, administrativas y fiscales que se han desarrollado a partir de 1983 en el país.

Para efecto del presente coloquio he clasificado en tres grandes grupos esta producción, a saber:

a) Los Análisis sobre el Comportamiento Electoral

El interés que subyace a estos análisis es el de poder demostrar a partir de la medición de los comportamientos electorales de los habitantes de cada municipio, si hay o no en Colombia una legitimidad por parte de la sociedad de los partidos políticos y del Estado.

Gracias a esos trabajos se ha podido conocer cuáles han sido las tendencias políticas partidistas a nivel local, regional y nacional, así como definir las tendencias y grados de

De alguna manera este tipo de estudios ha ido construyendo una ideología municipalista que no ha logrado explicar el conjunto del fenómeno y tan sólo se ha convertido en una forma de divulgación pedagógica o información propagandística sobre el tema

abstención electoral de la población.⁶

De igual manera trabajos como los realizados por Vincent Goueset sobre las elecciones en Bogotá, así como los realizados por Jaime Alvarez,⁸ nos han permitido profundizar sobre el carácter clasista del comportamiento electoral.

b) Los Análisis sobre el Municipalismo
Aquí se contemplan los trabajos que han abordado la problemática desde "lo municipal" y lo han sacado de las esferas y los contextos regionales y nacionales.

Son trabajos que por lo general se han limitado a describir el fenómeno de la descentralización, bien a partir de estudios de caso, o bien a partir del conjunto de municipios.

De alguna manera este tipo de estudios ha ido construyendo una ideología municipalista que no ha logrado explicar el conjunto del fenómeno y tan sólo se ha convertido en una forma de divulgación pedagógica o información propagandística sobre el tema. Están cargados de una dosis muy alta de "mesianismo municipal" por medio del cual, tan solo a partir de la comprensión de los mecanismos y procedimientos de las reformas municipales, se logrará una eficiente administración local y una adecuada relación entre los distintos niveles y entidades del orden territorial.

No obstante este tipo de enfoque ofrece dos aportes de gran importancia: en primer

6 Ver los siguientes trabajos: ARISTIZABAL, Ernesto. Alcaldías Populares experiencia inédita. Ed. Colombia Nueva, Bogotá, 1989. FIDEC; Elección Popular de Alcaldes: Colombia y la experiencia internacional. Ed. FIDEC, FESCOL, PARCOMUN, Tercer Mundo, Bogotá, 1989; Mercadeo Electoral: elección de alcaldes. Ed. Pontificia Universidad Javeriana, FEL, Bogotá, 1988; PINZÓN De Lewin, Patricia. Pueblos, Regiones y Partidos: la regionalización electoral, Atlas Electoral Colombiano. Ed. CEREC-Universidad de Los Andes, Bogotá, 1989.

7 GOUSET, Vincent. Las elecciones municipales de Marzo en Bogotá; estudio de geografía electoral. En revista FORO No. 7. Octubre de 1988.

8 ALVAREZ, Jaime. Quién ganó en Bogotá; análisis del comportamiento electoral de la población bogotana. CINEP, mimeo. Bogotá, Abril de 1990.

9 A esta clasificación responde gran parte de los artículos de la revista Cabildo: vocero de la democracia local. Bogotá, 1988 a la fecha.

lugar han logrado divulgar cuáles son las necesidades y las lógicas del complejo mundo de lo local y en segundo lugar han mostrado el carácter contradictorio de las relaciones entre lo micro-local y lo macro-nacional, con respecto a la legislación y normas de la descentralización.¹

c) Los Análisis sobre la Descentralización Municipal como parte del Proceso de Reestructuración del Estado

Han surgido a su vez, otro tipo de estudios y enfoques que han centrado su interés en el análisis de los procesos de descentralización como parte de la reestructuración del Estado en los países de la periferia capitalista.

Ellos han aportado un análisis crítico que ha permitido evaluar con más detalle los alcances y los límites de la descentralización. Han logrado sacar el debate de los términos limitados en que ha sido planteado por los representantes de la ideología municipalista para centrar la discusión en torno a los nuevos modelos de desarrollo que ha generado la nueva división internacional de trabajo a partir de la consolidación de los nuevos ejes de poder mundial.

Estos análisis identifican tres rasgos comunes a los países del área en su búsqueda por reconstruir un orden institucional. Son ellos: en lo político, la apertura y readecuación de los canales político-institucionales de expresión y participación ciudadana; en lo administrativo

detrás del discurso de la "modernización" lo que hay es un proyecto de largo plazo que busca la reinstitucionalización de los conflictos y el relanzamiento de la acumulación de capital en la región

con el reordenamiento y la racionalización de las instancias territoriales de gestión de los asuntos públicos; y en lo económico con la redefinición del papel del Estado en la economía.¹¹

Dichos trabajos nos indican cómo detrás del discurso de la "modernización", entendida como democratización de la vida política y eficiencia en la administración del desarrollo económico y social, lo que hay es un proyecto de largo plazo que busca la reinstitucionalización de los conflictos y el relanzamiento de la acumulación de capital en la región.

2. En Torno al Proceso de Urbanización

a) En Torno a la Economía Política de la Urbanización

Aquí se inscriben los trabajos que han profundizado en torno a la relación entre los modelos de acumulación y la adecuación de la malla nacional a sus condiciones.

Son dos los trabajos más representativos de este grupo; de un lado el de Samuel Jaramillo y Luis M. Cuervo sobre la urbanización en

Colombia¹² y de otro lado el trabajo de Luis M. Cuervo sobre el sector de Acueducto y alcantarillado en Colombia.¹³

Estos trabajos y otros de igual carácter nos han permitido conocer de una manera detallada cómo la distribución espacial de la población y los procesos de migración regional y urbana son el resultado de largos y complejos procesos de localización industrial y cómo esta última es el resultado tanto de re-

10 WILLS, María Emma. La Reforma Política en Barrancabermeja. CINEP, material de trabajo, mimeo. Bogotá, 1989.

11 MEDELLIN, Pedro. La Reforma del Estado en América Latina; desnacionalización del Estado y transnacionalización del Capital. Bogotá, 1989. Ed. FES COL.

12 JARAMILLO, Samuel y CUERVO, Luis M. La Configuración del Espacio Regional en Colombia. Ed. CEDE, Universidad de Los Andes. Bogotá, Febrero de 1987.

13 CUERVO, Luis M. Conflicto Social y Servicios Públicos en Colombia. Ed. CINEP, Bogotá, 1987.

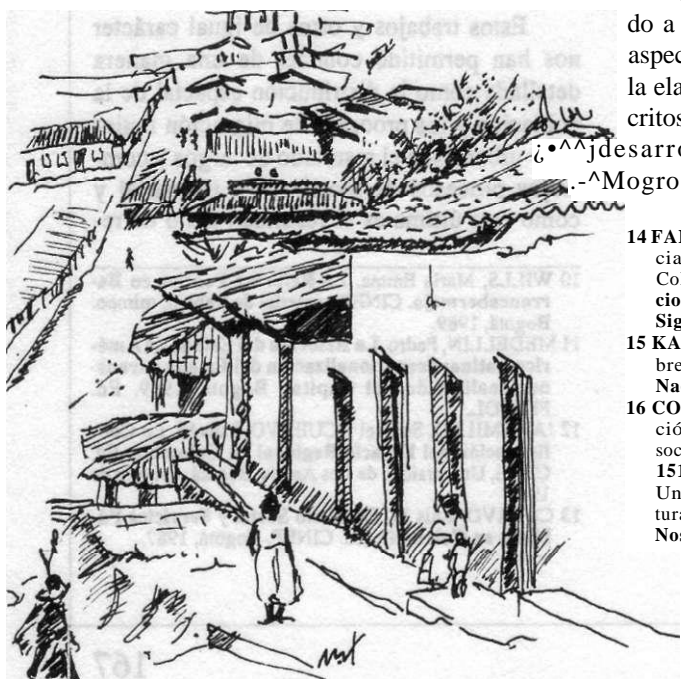
acomodados en los procesos de acumulación interna de capital, como en el papel que la economía nacional ha tenido en la economía mundial.

b) Los Análisis Regionales

Estudios de caso sobre la economía política en algunas regiones, así como estudios sociológicos, antropológicos e históricos sobre la formación de las sociedades regionales, nos han dado luces para comprender la relación entre procesos de acumulación, producción de las sociedades regionales y ocupación del territorio. A mi modo de ver el trabajo de Fals Borda sobre la depresión momposina es la muestra más significativa sobre la necesidad de búsqueda de alternativas para un reordenamiento territorial en el país¹

Los cambios recientes en los modelos y

se ha logrado que en los últimos años investigadores de distinta procedencia institucional profundicen con mayor detenimiento en los estudios de las sociedades regionales



formas de ocupación de territorios a partir de los nuevos proyectos de inversión productiva en áreas como el Magdalena Medio, Arauca, Neiva y Putumayo, han exigido a los inversionistas privados, al Estado y a las organizaciones de la sociedad local un replanteamiento sobre el tema de las relaciones entre localidad-región y nación.

En tal sentido se ha logrado que en los últimos años investigadores de distinta procedencia institucional profundicen con mayor detenimiento en los estudios de las sociedades regionales. El trabajo que ha ofrecido desde este enfoque una redefinición conceptual de la relación entre región y nación ha sido el de Salomón Kalmanovitz.¹⁵

A partir de este trabajo conocemos hoy nuevos estudios e interpretaciones sobre la conformación de las regiones en el país. Los más significativos son los elaborados dentro del proyecto "Colombia: Conflicto Social y Violencia" del CINEP.¹⁶

c) Los Análisis Metropolitanos

Lamentablemente en los últimos años no se han desarrollado estudios que desde la economía política profundicen en torno a los procesos de desarrollo metropolitano y a los fenómenos intra-urbanos.

Los trabajos más recientes se han limitado a estudiar de manera fragmentaria algunos aspectos de estos fenómenos y han apuntado a la elaboración de diagnósticos sectoriales inscritos en el estrecho campo de los planes de desarrollo urbano o municipal. Los mayores logros a este nivel se materializan en tres sub-

14 FALS, Orlando y otros. La Insurgencia de las Provincias; hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia. Ed. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, Siglo XXI. Bogotá, 1988.

15 KALMANOTIZ, Salomón. Economía y Nación: Una breve historia de Colombia. Ed. CINEP-Universidad Nacional-Siglo XXI, Bogotá, 1986.

16 CORREDOR, Consuelo y otros. Un país en construcción: poblamiento, problema agrario y conflicto social. Vol. 1. Ed. CINEP, serie Controversia, Nos. 151-152. Bogotá, 1989; GONZÁLEZ, Fernán y otros. Un país en construcción; Estado, Institución y Cultura Política. Vol. 2. Ed. CINEP, serie Controversia Nos. 153-154. Bogotá, 1989.

grupos de trabajos. El primero en el área de los servicios públicos para la ciudad de Bogotá,¹⁷ el segundo en la elaboración de diagnósticos multi-temático de la ciudad¹⁸ y el tercero en la elaboración de planes de desarrollo (zonales y metropolitanos) para la ciudad de Bogotá.¹ En el presente trabajo me he limitado a reseñar los trabajos sobre Bogotá, por razones del oficio cotidiano, no obstante vale la advertencia en el sentido que existen trabajos sobre áreas metropolitanas en otras ciudades que revisten igual importancia como es el caso de Medellín y Cali.

La excepción a esta regla, ha sido el estudio sobre la pobreza en Bogotá y en el país elaborado por un equipo interinstitucional.²⁰ Este equipo elaboró indicadores y una base de datos de una gran magnitud, a partir de la información recogida en el último censo nacional. La unidad de análisis -el sector censal, ha permitido una localización espacial de las necesidades básicas y a través de él logrado construir una guía para la priorización del gas-tro público en las ciudades-.

17 JARAMILLO, Samuel y ALFONSO, Osear. Agua Potable y Alcantarillado en Bogotá: realizaciones y limitaciones. Ed. CINEP, Serie Informes de Investigación No. 1, Bogotá, 1990.

18 SANTANA, Pedro y otros. Bogotá: 450 años; retos y realidades. Ed. FORO NACIONAL-Instituto de Estudios Andinos, Colección Ciudad y Democracia, Bogotá, 1988; LÓPEZ, José Fernando y otros. Vivir en Bogotá. Ed. FORO NACIONAL, Colección Ciudad y Democracia, Bogotá, 1990; ALVAREZ, Jaime. Descentralización y Planificación del Desarrollo en Bogotá. Ed. CINEP, Mimeo. Bogotá, 1990; ALVAREZ, Jaime. Balance y Perspectivas de la Descentralización y la Participación Comunitaria en Bogotá. Ed. CINEP, mimeo. Bogotá, 1989; JIMÉNEZ, Gonzalo. Finanzas Bogotá: evolución y problemática. Ed. CINEP, Mimeo, Bogotá, 1990; JARAMILLO, Samuel y CLAVIJO, Hernando. Apuntes teórico-metodológicos para la comprensión de la política sobre la propiedad territorial urbana. Ed. CINEP. Mimeo. Bogotá, 1988. Este trabajo en su última parte desarrolla el proceso de configuración de la propiedad del suelo urbano en Bogotá; FAVIDI. La Vivienda de Interés Social. Ed. FAVIDI. Bogotá, 1990.

Hay que anotar cómo en la actualidad se han multiplicado los estudios sobre el transporte en razón al proyecto metro.

19 Cámara de Comercio de Bogotá. Bogotá, Prioridad Social. Plan de Desarrollo Económico y Social (1990-1994). Ed. Cámara de Comercio de Bogotá. Dos tomos; Acuerdo 06 de 1990: Plan de Ordenamiento Físico de Bogotá. Ed. Bogotá, 1990; CORTE, Beltrina

De igual manera se ha convertido en un instrumento útil para la elaboración de diagnósticos locales y de políticas estatales de carácter intra-urbano como ha sido el caso de los planes de desarrollo zonal en Bogotá.

Por último es importante anotar otra veta que se ha comenzado a explotar en el país con referencia al tema de la urbanización. A partir de la expedición de la Ley 9 de 1989 -Ley de la Reforma Urbana-, se ha comenzado a desarrollar una serie de trabajos sobre legislación urbanística y derecho urbano. Estos materiales están íntimamente relacionados con la problemática de la democracia local, toda vez que plantean el debate sobre el acceso ciudadano a la toma de decisiones sobre la orientación del desarrollo local.

Menciono los dos trabajos más significativos a mi modo de ver; en primer lugar el realizado por el profesor Hans Rother²¹ y en segundo lugar la compilación de artículos sobre el tema de la reforma urbana realizado por

²²
Camacol.

y GONZÁLEZ, Camilo. Planeación Urbana y Participación Popular en Bogotá, Ed. CINEP. Bogotá, 1989; Equipo Zonal -Asociación de JAC-CINEP. Plan de Desarrollo de los Barrios Populares de Chapinero, Zona 2 de Bogotá. Ed. CINEP. Mimeo. Bogotá, 1990; Equipo Zonal. Plan de Desarrollo Zona 4, -Sur oriente- de Bogotá. Ed. CINEP. Mimeo. Bogotá, 1989; CORREAL, Luis Fernando y otros. Notas sobre los Planes de Desarrollo Zonal. Ed. CINEP. Programa PLAZ-PPUE, Mimeo. Bogotá, 1990; ROJAS, Fernando, CAMARGO, Santiago. Proyectos Productivos, Procesos Sociales y Planeación Urbana en Bogotá. Ed. CINEP. Programa PLA-PPUE, Convenio COR-FAS-CINEP, mimeo. Bogotá, 1990.

Vale la pena anotar dos planes de desarrollo que han tenido similares características a los ya mencionados. Son ellos: Equipo Zonal CIDMA-CINEP-INDESCO. Plan de Desarrollo de la Zona Nor-Oriental de Barrancabermeja. Ed. CIDMA-CINEP, mimeo. Barrancabermeja, 1988; ATE. Plan de Desarrollo Zonal de Santa Marta. Ed. Asociación Tierra de Esperanza, mimeo. Santa Marta, 1990.

20 Alcaldía Mayor de Bogotá, PNUD, DNP, UNICEF, DANE. La pobreza en Bogotá: descripción cuantitativa. Bogotá, 1989. Este trabajo se realizó de igual manera para la población urbana del país. Ver: La pobreza en Colombia. Tomo I y II. Ed. Min. Agricultura-DNP-PNUD-UNICEF-DANE, Bogotá, 1989.

21 ROTHER, Hans. Derecho Urbanístico Colombiano. Ed. Universidad Nacional de Colombia - TEMIS. Bogotá, 1990.

22 GIRALDO, Fabio (Comp.) Reforma Urbana y Desarrollo Social. Ed. CAMACOL, Bogotá, 1989.

Los historiadores han iniciado un proceso de reconstrucción de lo que han sido los desarrollos y las reacciones populares a las políticas estatales y a los sistemas de dominación cultural y económica

3. En Torno a la Conformación de Actores Sociales

a) La Historia de los Movimientos Sociales

Los historiadores han iniciado un proceso de reconstrucción de lo que han sido los desarrollos y las reacciones populares a las políticas estatales y a los sistemas de dominación cultural y económica. Para ello, han logrado desarrollar un nuevo instrumental teórico y metodológico.

Un ejemplo de ello han sido los trabajos de Mauricio Archila,²³ sobre la historia real del movimiento obrero en Barrancabermeja, Barranquilla, Medellín y Bogotá.

Estos trabajos tienen a todas luces un valor incalculable, toda vez que han logrado recuperar el "otro lado", el lado oculto de la historia. Esto permite dejar de lado el camino de las teorías transhistóricas -al decir de Castells- y entrar en el ámbito de las historias

24 teorizadas de los fenómenos sociales.

Con ello, se ha logrado descubrir cómo ha sido la historia de los colonizados, de los que nunca tuvieron la palabra -al decir de Alain Touraine.²⁵

b) Análisis sobre las Luchas y los Movimientos Sociales Urbano-Regionales

En primer lugar cabe destacar el acierto de conformar una base de datos muy precisa sobre el accionar de las distintas expresiones

del movimiento social. Tal es el caso de los llamados movimientos cívicos, cuyo seguimiento se ha ido perfeccionando en los últimos años a través de registros estadísticos que nos han permitido una cuantificación del fenómeno.

En relación con los análisis cualitativos de estos movimientos, en varias regiones del país distintos investigadores vienen trabajando a partir de la recuperación de la historia oral, por un nuevo enfoque y acercamiento a la comprensión de este fenómeno.²⁷ El trabajo más significativo de este grupo es el elaborado por Jairo Chaparro sobre la lucha cívica en Barrancabermeja,²⁸ en él la cotidianidad que enmarca las luchas sociales, el sentimiento del hombre y la mujer que caminan por la calle

23 ARCHILA, Mauricio. Aquí nadie es forastero. Testimonios sobre la formación de una cultura radical: Barrancabermeja 1920-1950. Bogotá, Ed. CINEP. Serie Controversia Nos. 133-134.

Barranquilla y el Río. Una historia Social de sus trabajadores. Bogotá. 1987. Ed. CINEP. Serie Controversia No. 142.

Ni Amos ni Siervos: memoria obrera de Bogotá y Medellín (1910-1945). Ed. CINEP. Serie Controversia Nos. 156-157. Bogotá, 1989.

24 CASTELLS, Manuel. La ciudad y las masas -Sociología de los Movimientos Sociales Urbanos-, Madrid, 1986. Ed. Alianza Editorial. Citado por GIRALDO, Javier, O.c. pág. 241.

25 TOURAINE, Alain. Production de la Societé, Seuil, París, 1973. Citado por GIRALDO, Javier, O.c. pág. 236.

26 GARCÍA, Martha Cecilia. Las cifras de la lucha cívica: cuatrienio Barco (1986-1990). Ed. CINEP, Serie Documentos Ocasionales No. 62, Bogotá, 1990. Este trabajo junto al de Giraldo, Javier ya citado nos permiten tener un panorama estadístico muy valioso entre 1982 y 1990, es decir una serie continua del accionar cívico-urbano en los últimos ocho años.

27 Entre 1987 y 1989, Juanita Henao, Martha Cecilia García y Santiago Camargo, junto con la colaboración de investigadores regionales (principalmente Mercedes Moya y Luz Marina Zuluaga) elaboraron una serie de documentos de trabajo que recogían los desarrollos de las luchas cívicas en las siguientes regiones: Santander, Atlántico, Bolívar, Nariño, Boyacá, Chocó y Valle. Ver las ponencias respectivas en: Encuentro Nacional de Sistematización de Luchas Cívicas en Colombia. Bogotá, 1988. Ed. CINEP, Mimeo.

Estos trabajos estuvieron precedidos de investigaciones locales publicadas por CINEP en el siguiente texto: CABRERA, Alvaro y otros. Los Movimientos Cívicos. Bogotá, 1986. Ed. CINEP.

28 CHAPARRO, Jairo. Recuerdos de un Tropelero; Barrancabermeja (1963-1988). Ed. CINEP. Serie Documentos Ocasionales No. 63. Bogotá, 1991.

y la erupción de los valores regionales, a la vez que caracterizan el movimiento desde la esfera cultural, logran dar un nuevo marco y una nueva puerta de entrada para el acceso a nuevas interpretaciones de las luchas sociales.

Los trabajos mencionados han sido complementados desde otros ángulos por investigaciones que han aportado la reflexión política a las luchas sociales y desde esa óptica han redefinido y delimitado sus alcances y sus límites. La revista FORO así como su línea editorial han logrado un gran aporte en este

29

sentido.

A pesar de todos estos esfuerzos, a mi modo de ver, continúa faltando una mayor información de tipo historiográfico sobre las recientes luchas sociales de carácter regional, así como sobre los impactos y los efectos de éstas en las estructuras urbano-regionales, o sea en la transformación del Estado.

Por último cabe mencionar las reseñas que se han venido haciendo sobre la historia de los movimientos políticos en Colombia. El trabajo sobre el desarrollo de estas expresiones en los últimos 50 años ha sido un aporte fundamental para la revisión de los esquemas, las estructuras y las prácticas políticas en nuestro

29 **SANTANA, Pedro.** Los Movimientos Sociales en Colombia. Bogotá, 1989. Ed. FORO -Colección Ciudad y Democracia-. De singular importancia son los siguientes artículos de la revista Foro: **RESTREPO, Luis Alberto.** "El protagonismo político de los Movimientos Sociales", No. 2; **SANTANA, Pedro.** "Movimientos Sociales, Gobiernos Locales y Democracia", No. 8; **FALS, Orlando.** "El papel político de los movimientos Sociales", No. 11.

30 **GALLÓN, Gustavo (Comp.)** Entre Movimientos y Caudillos: -50 Años d Bipartidismo, Izquierda y Alternativas Populares en Colombia-, Bogotá, 1989. Ed. CINEP-CEREC.

31 A partir de 50 entrevistas realizadas con motivo de las elecciones presidenciales de 1986, la Coordinadora Distrital de Educación Popular realizó una reflexión sobre la relación entre el comportamiento práctico del elector y los contenidos conscientes que éste manifestaba al momento de la votación. (Citado por Giraldo, Javier. O.c. p. 188.).

32 **MEJIA, Marco Raúl.** Educación Popular: Temas y Problemas. Ed. CINEP. -Serie Documentos Ocasionales, No. 45-, Bogotá, 1988.

Hacia otra Escuela desde la Educación Popular. Bogotá, 1988. Ed. CINEP. -Serie Documentos Ocasionales No. 47-.

medio.

4. EN TORNTO A LA CONFORMACIÓN DE AGENTES SOCIALES

a) Los Análisis Antropológicos y Etnográficos

Los estudios de este carácter, han comenzado a multiplicarse en el país. Buscan encontrar al sujeto que en la actualidad es objeto del bombardeo que realizan organizaciones populares, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones políticas y entidades del Estado.

De una manera más desprevenida, se busca conocer a los sujetos tal cual son, y desde ellos mismos y desde el mundo de las percepciones indagar sobre cómo es y cómo operan los procesos para el logro de la identidad, la cultura, la pertenencia, el territorio, el progreso y el futuro.

Meidante estos trabajos se busca penetrar en el contenido y el significado de los actuales agentes sociales, para tal efecto se construye un instrumental tendiente a descubrir los códigos de significación y de valoración de un grupo social dado.

La temática en este caso es diversa. Encontramos desde entrevistas a los electores para interpretar el comportamiento electoral de un ciudadano,³¹ las reinterpretaciones sobre el papel de la educación popular a partir de la visión de una sociedad subjetiva,³² hasta los análisis socio-lingüísticos de las expresiones

*continúa faltando
una mayor información
de tipo historiográfico
sobre las recientes
luchas sociales de
carácter regional*

verbales de los niños que habitan en un barrio popular.³³

b) La Literatura Urbana

Si bien no es una disciplina que se clasifique como "sociológica", se puede decir que la producción literaria es una forma de expresión cuyos contenidos en los últimos años ha iniciado una especie de autodescubrimiento de valores, signos, hitos y utopías que hemos construido socialmente en nuestra sociedad.

Los magazines y suplementos literarios o culturales están comunicándonos permanentemente, cuentos "urbanos", imágenes "urbanas" y hechos que dan elementos de significación a la relación entre sociedad, democracia y espacio. El Magazine Dominical de El Espectador, así como el Dominical de Occidente de Cali, han sido los principales divulgadores de esta temática.

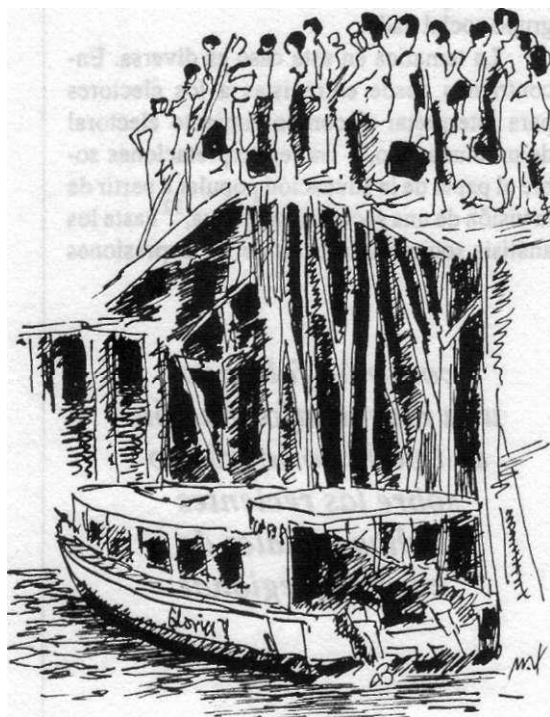
A nivel de la novela urbana tenemos dos

grupos de trabajos. El trabajo realizado por José Stevenson³⁴ que logra un recuento crítico de este tipo de literatura y los trabajos en torno a la violencia urbana que por su particular importancia he decidido tratarlos en el siguiente aparte.

c) La Violencia Urbana

En nuestra realidad donde las relaciones violentas son ya parte de nuestro hacer cotidiano, y donde la búsqueda de nuestra identidad y de cualquier proyecto democrático no puede dissociarse de una comprensión y un adecuado tratamiento a este fenómeno, se ha producido en nuestro medio una serie de estudios descriptivos, testimoniales y analíticos sobre el fenómeno de las llamadas múltiples violencias.

A mi modo de ver han sido tres los trabajos que han marcado las rutas de la reciente producción en torno a este tema: en primer lugar el trabajo realizado por el equipo de investigadores de la Universidad Nacional,³⁵ -quienes desde la sociología y la economía principalmente-, derribaron muchos de los mitos y lugares comunes que los medios de comunicación habían vendido a la gran audiencia; en segundo lugar el trabajo de Alfredo Molano que inaugura una exploración vivencial del fenómeno³⁶ y por último el reciente trabajo de Camacho y Guzmán sobre la violencia en la ciudad de Cali.⁷



33 SERRANO, Javier. Señorita, Señorita yo también sé: comunicación y aprendizaje en la clase de lenguaje. Bogotá, 1987. Ed. CINEP. Serie Documentos Ocasionales No. 40.

SERRANO, Javier, BORRERO, Camilo. Eso sí pa'que: hacia una teoría de la práctica pedagógica en educación popular. Bogotá, 1990. Ed. CINEP. Serie Controversia No. 158.

ARAUJO, Leonor, MEJIA, Jorge Julio y BALBIN, Jesús. Lenguaje Popular. Bogotá, 1988. Ed. CINEP -Serie Documentos Ocasionales No. 44-.

34/ STEVENSON, José. El tratamiento urbano que le han dado los distintos escritores a la ciudad. En: La Ciudad en la Literatura. Medellín. 1985. Ed. ICFES.

35 Comisión de Estudios sobre la Violencia. Colombia: Violencia y Democracia. Bogotá, 1987. Ed. Universidad nacional de Colombia.

36 MOLANO, Alfredo. Los Años del Tropol; relatos de la violencia. Bogotá, 1985. Ed. CEREC, CINEP y Estudios Rurales Latinoamericanos.

37 CAMACHO, Alvaro y GUZMAN, Alvaro. Colombia, Ciudad y Violencia. Bogotá, 1990. Ed. FORO NACIONAL, Colección Ciudad y Democracia.

***En los últimos años
nos hemos venido dando
cuenta de la necesidad
de reestructurar las
categorías bajo
las cuales hemos
construido nuestro
ordenamiento
territorial***

Desde una perspectiva muy similar a la de Molano, pero ya más centrada en el ámbito específicamente urbano, se destaca hoy el trabajo de Alonso Salazar,³⁸ como el nodo de llegada y el punto de partida de futuras exploraciones sobre la violencia en Colombia, donde la distancia entre la sociología y la literatura es cada vez menos larga.

Contamos hoy, con una serie de trabajos que complementan, amplían y profundizan lo que han sido los trabajos anteriormente mencionados. Vale la pena resaltar los siguientes: el trabajo sobre la colonización y las guerras en el Sumapaz,³⁹ el análisis sobre el proceso de guerra y la paz en la década de los ochenta⁴⁰ y por último los trabajos de investigación sobre la impunidad en Colombia, que describen en forma detallada y precisa la violación estatal de los derechos humanos en Colombia.⁴¹

Con esta última referencia, se abrirá el debate posterior sobre real o no consolidación de la democracia en nuestro país.

Segunda Parte

El Diagnóstico de la Situación

1. En Torno a la Caracterización Municipal

En los últimos años nos hemos venido dando cuenta de la necesidad de reestructurar

las categorías bajo las cuales hemos construido nuestro ordenamiento territorial.

Tres hitos han marcado de manera especial esta necesidad. En primer lugar la Misión de Finanzas Intergubernamentales o Misión Bird-Wesner (1981),⁴² que con base en criterios de eficacia y eficiencia (de acuerdo con los postulados neoliberales sobre la transformación de los Estados capitalistas) sugiere minimizar al máximo el gasto público.

En segundo lugar el diseño y puesta en marcha del proceso de descentralización administrativa, política y fiscal (1983-86),⁴³ cuyos vacíos y problemas prácticos nos remiten al problema de la clasificación y de los indicadores deseables para una acertada categorización municipal.

En tercer lugar, el actual proceso para la transformación de la Constitución Nacional, nos ha obligado a repensar sobre categorías de

38 SALAZAR, Alonso. No nacimos pa'semilla. Bogotá. 1990. Ed. Corporación Región-CINEP.

39 GONZÁLEZ, José Jairo y MARULANDA, Elsa. Historias de Frontera: colonización y guerras en el Sumapaz. Bogotá, 1990. Ed. CINEP.

40 MONCAYO-GONZALEZ-PIZARRO. Entre la Guerra y la Paz; puntos de vista sobre la crisis colombiana de los años 80. Bogotá, 1988. Ed. CINEP, Serie Controversia No. 141.

41 El Camino de la Niebla. Vol I: La desaparición forzada en Colombia y su impunidad. Vol II: El asesinato político en Colombia y su impunidad y Vol. III: masacres en Colombia y su impunidad. Bogotá, 1988 a 1990. Ed. Liga Internacional por los Derechos y la Liberación de los Pueblos-Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo.

De igual manera cabe destacar:

Tribunal Permanente de los Pueblos: proceso a la impunidad de crímenes de esa humanidad. Bogotá, 1989. Ed. Liga Internacional por los Derechos y la Liberación de los Pueblos-Sección Colombiana.

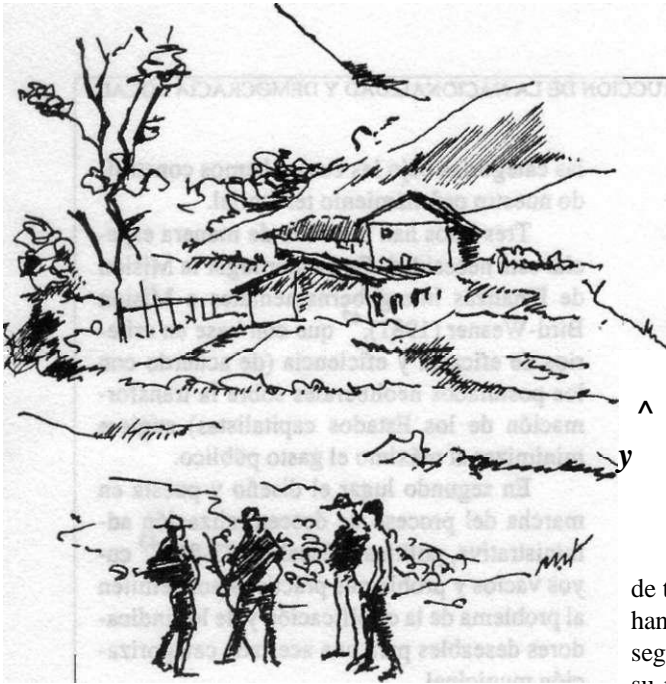
42 MONCAYO, Víctor y ROJAS, Fernando. El Informe Bird-Wiesner. Bogotá. 1981. Ed. CINEP. Serie Documento Ocasional No. 1.

43 MANRIQUE, Alfredo y MARÍN, Francisco. Reforma Política: Ley 12, Descentralización Administrativa y Fiscal. Bogotá, 1987. Ed. FESCOL. Serie Reforma Política No. 3.

CAMPOS, Yesid. Elementos de la Participación Comunitaria. Bogotá, s.f. Ed. FESCOL, PARTICIPAR-CALI. Serie Guía del Ciudadano.

Elección Popular de Alcaldes, Concejales y Diputados. Bogotá, s.f. Ed. Manuales Jurídicos, Serie El Nuevo Régimen Municipal No. 1.

Varios autores. Descentralización y Administración Municipal. En: Revista Economía Colombiana. Bogotá, Octubre 1988. No. 210.



habría que decir que la actual división político-administrativa del territorio ha sido definida por parte de políticos, gamonales y caudillos a partir de intereses de tipo geopolítico

enlace y articulación entre las realidades locales, regionales y nacionales, y en este proceso a descubrir las limitaciones de las divisiones político-administrativas del territorio.⁴⁴

A continuación realizaré una breve descripción de esas limitaciones que serán retomadas en la tercera parte de este trabajo, cuando se expongan posibles alternativas de exploración hacia la construcción de una caracterización municipal que se adecúe más a nuestras complejas realidades locales.

a) La Debilidad de los Actuales Indicadores Socio-Espaciales.

Las actuales clasificaciones municipales han sido construidas a partir de las variables demográficas fundamentalmente. Los estudios sobre distribución espacial de la población basados en las encuestas de población del DAÑE, han sido la base para la construcción

de todo este andamiaje teórico. Sobre éstas se han clasificado los municipios colombianos según su tamaño y la forma para caracterizar su población se ha reducido a identificar los habitantes según su localización, se ésta, rural o urbana.⁴⁵

El Banco Central Hipotecario a través del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano (FFDU) realizó varios estudios con el fin de construir una base de datos municipal, que le permitiera obtener una caracterización más completa sobre los municipios del país.

En efecto, para lograr esta empresa construyó una serie de indicadores cuantitativos muy completos, pero sobre la base de la actual división político administrativa. Dicha división que ha sido la base de estos trabajos tiene las siguientes limitaciones que expondré a continuación.

En primer lugar habría que decir que la actual división político-administrativa del territorio ha sido definida por parte de políticos, gamonales y caudillos a partir de intereses de tipo geopolítico con el fin de legitimar su control sobre territorios y poblaciones. En tal sentido se habla que esta división tan solo busca perpetuar el "status quo geográfico".⁴⁶

En segundo lugar se ha dicho que esta división desconoce las dimensiones y los cambios culturales y lingüísticos del espacio-historia en Colombia. Al decir de Guhl el actual modelo de desarrollo está formando una sociedad "desarraigada, móvil y pobre" cuyas ca-

44 FALS, Orlando. Postulados del Federalismo Regional. En: Magazine Dominical del Espectador. Bogotá, 6.3.88, No. 258.

45 División Político Administrativa de Colombia. Bogotá, 1988. Ed. DAÑE.

46 FALS, Orlando. "Ordenamiento Territorial e Integración Regional en Colombia". En: La Insurgencia de las Provincias. Bogotá, 1988. Ed. Universidad Nacional, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales-Siglo XXI, p.25-26.

47 GUHL, Ernesto. "La Geografía y el Ordenamiento Territorial". En: La insurgencia de las Provincias. Bogotá, 1988. Ed. U.N. Siglo XXI, p. 196.

racterísticas socio-espaciales, esto es, geográfico-económicas, distan mucho de estar reflejadas en el actual ordenamiento territorial. Se requeriría -dice él- de un "autoanálisis regional" con el fin de identificar las redes sociales reales que permitan realizar una acertada política social.

En tercer lugar el municipio, el departamento y la región de hoy, no son socialmente funcionales, esconden grandes diferencias de orden económico, político y cultural, de carácter intra-municipal, intra-departamental y subregional. Por tal motivo en procesos de fragmentación del poder como el que vivimos hoy, las poblaciones locales y regionales han optado sistemáticamente por las vías extrainstitucionales para la satisfacción de sus necesidades inmediatas.

En cuarto lugar una lectura "municipalista" del territorio, encubre las desigualdades regionales e impide abordar la problemática de la metropolización del territorio.

En quinto lugar frente a la aplicación de una política descentralista como la que está en vigencia, los actuales indicadores dicen muy poco en relación a la capacidad administrativa de las actuales unidades territoriales.

En sexto lugar las actuales divisiones del espacio son más violadas que respetadas -como lo afirma Fals Borda- por todos los estamentos sociales que supuestamente debieran legitimarlas como es el caso de las empresas multinacionales, la iglesia, el ejército, los latifundistas y los industriales con lo cual de alguna manera se evidencia el atraso de este ordenamiento con respecto a los intereses de estos agentes sociales (a los que habría de sumar la acción deslegitimadora de los pobladores urbanos, los campesinos, los colonos y la guerrilla).

b) La Dificultad de Construir Nuevos Indicadores para una Nueva Caracterización Municipal

El equipo que trabajó en el estudio sobre la medición de la pobreza en Colombia, adelantó una propuesta de caracterización municipal

*el municipio,
el departamento
y la región de hoy, no son
socialmente funcionales,
esconden grandes diferencias
de orden económico,
político y cultural,
de carácter intra-municipal,
intra-departamental
y subregional*

cipal a partir del resultado de los indicadores que obtuvieron sobre los índices de calidad de vida construidos a nivel nacional.

Este trabajo realiza una aproximación a una tipología y caracterización de los municipios de Colombia por indicadores de pobreza y grados de urbanización. Sobre estos factores identifican grupos de municipios relativamente homogéneos entre sí y de esta forma aglutinan los 1017 municipios trabajados en 11 conglomerados a saber:

Nombre del Conglomerado	No.	No.
	Pobres	Munic.
1. Pequeños rurales alta miseria	1.827.562	192
2. Pequeños rurales alta pobreza	2.003.500	327
3. Pequeños rur. pobreza media	1.136.483	212
4. Pequeños urbanos pobres	1.108.909	93
5. Urbanos baja pobreza	589.948	72
6. Ciudades peq. alta pobreza	916.230	24
7. Ciudades peq. alta/media pobza.	653.985	42
8. Ciudades intermedias	674.472	26
9. Ciudades grandes	1.684.966	22
10. Medellín, Cali y Barranquilla	1.036.756	3
11. Bogotá	928.428	1

FUENTE: "La pobreza en Colombia", Tomo I. p.50.

Este trabajo es sin duda la aproximación más detallada y el intento más riguroso para aproximarse a una tipología municipal. Sin

48 Min-Agricultura, PNUD, DNP, UNICEF, DAÑE. La Pobreza en Colombia. Bogotá, 1989. Ed. DAÑE.

embargo, su construcción deja aún vacíos que habrá de llenar en el futuro.

La primera deficiencia consiste en la limitación propia de los datos. El estudio necesita apoyarse en la actual división político-administrativa. Como ya anotamos esta es deficiente y no refleja las realidades y la formación social existente.

En segundo lugar la nueva tipología en razón de la base de datos sobre la cual tiene que apoyarse no permite asimilar para el análisis la espacialidad metropolitana.

En efecto, el estudio resalta que de los 26 municipios que conforman el conglomerado, ocho hacen parte de áreas metropolitanas. Por esta razón la dificultad para leer espacialmente estos datos se hace aún mayor. Si estos municipios los sumáramos a su respectiva área metropolitana, la tipología general variaría sustancialmente y con ella lo que pueda decirse sobre el desarrollo de una política en lo espacial.

El problema que se nos plantea es doble: de un lado cómo mejorar las actuales bases de datos (cuya unidad es el sector censal) de acuerdo con nuevas variables geográficas, económicas y culturales que nos den la actual información desde nuevos ordenamientos territoriales y de otro lado cómo establecer bases de datos cualitativas sobre las cuales podamos ponderar de otra forma la actual información estadística.

***La realidad
nos muestra que
el punto de partida
no puede ser la tan
pretendida homogeneidad,
sino el reconocimiento
de una inmensa
diversidad social,
geográfica y económica***

c) La Imposibilidad para Definir un Acertado "Objeto" de Análisis.

Las limitaciones de las actuales tipologías dan cuenta de la dificultad para redefinir claramente cuál es el objeto de análisis cuando desde cualquier perspectiva, -sea esta política, social, económica, geográfica o cultural- hablamos o nos referimos a la cuestión municipal.

Esta limitación es el pan de cada día cuando se habla de la descentralización municipal. En el fondo se asume para cualquier tipo de análisis que existe una homogeneidad municipal en Colombia y por tanto que debe haber una sola política para esta unidad homogénea a nivel nacional.

La realidad nos muestra todo lo contrario. Nos indica que el punto de partida no puede ser la tan pretendida homogeneidad, sino el reconocimiento de una inmensa diversidad social, geográfica y económica y que por tanto, hoy por hoy, no hemos podido definir claramente el "objeto de análisis" esto es, una unidad básica para el análisis.

2. En Torno a la Relación Entre lo Local y las Áreas Metropolitanas

Si en el numeral anterior observamos la dificultad por establecer las unidades de análisis micro, para establecer un diagnóstico municipal, en este numeral constataremos una realidad semejante en relación con la definición de lo local (asociado generalmente a las aglomeraciones de regular tamaño) dentro de las aglomeraciones metropolitanas.

a) La Arbitraria Construcción de Unidades Geográficas

Sobre la evidencia de que la verdadera nación se "siente y goza localmente",⁴⁹ se ha repensado la política, la cultura, la economía y la sociedad. Esta afirmación tan evidente como incierta merece capítulo especial cuando la relacionamos con los procesos sociales que se gestan desde las aglomeraciones metro-

49 FALS, Orlando. O.c. p.44.

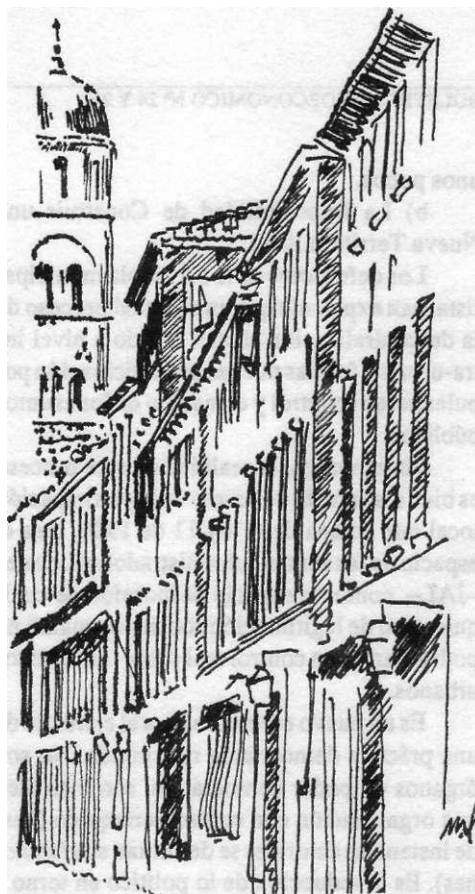
*a las grandes ciudades
les ocurre lo mismo
que a los municipios;
su ordenamiento territorial
no está en función de un
modelo o proyecto cultural
que reorienta las formaciones
sociales existentes*

politanas, toda vez que la tercera parte de la población nacional se asienta sobre las cuatro principales ciudades (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla).

La definición de "lo local" en estos espacios se ha definido al igual que en lo nacional por razones de orden político-administrativo y no de acuerdo con las formaciones sociales existentes.

La división del territorio metropolitano en base a comunas o a "zonas" como es el caso de Bogotá, ha mostrado incoherencias en dos niveles: de un lado ha realizado una homogenización demasiado agregada de estratificación social y del otro ha limitado la conformación de sólidas unidades socio-culturales al impedir a las llamadas comunidades locales acceder y administrar los recursos que estas unidades generan al estado por concepto de localización espacial.

En el primer caso ha impedido una política más rigurosa para la distribución social de la deuda pública externa, por dos razones: la primera consiste en la desacertada división del espacio al tomar unidades de análisis demasiado agregadas y en segundo lugar porque estas divisiones no tienen ningún correlato con el nivel de ingreso de los hogares sino con las características físicas de las viviendas. De allí se derivan tasas de esfuerzo diferenciales -para el pago de los servicios públicos y los impuestos derivados del predial-, que terminan



cargando la deuda de manera preferencial sobre las redes de sectores medios y populares.

En el segundo caso la posibilidad de una reorientación del gasto público metropolitano sobre la base de la identificación de las necesidades de una población localizada en una unidad socio-espacial (caso típico de un municipio), se elimina, por cuanto los recursos financieros que por impuestos y tarifas entrega esta población al estado (vía impuestos nacionales, departamentales o municipales) no pueden ser administrados por una entidad local para su reinversión y dependen siempre de decisiones de política económica que se define en otras instancias de carácter central.

En otras palabras, a las grandes ciudades les ocurre lo mismo que a los municipios; su ordenamiento territorial no está en función de un modelo o proyecto cultural, que reorienta las formaciones sociales existentes, sino de un modelo autoritario y eficientista para el control social y el control de los recursos financieros por parte de unos pocos y al servicio de

unos pocos.

b) La Imposibilidad de Construir una Nueva Territorialidad

Los defensores de la actual ola municipalista, han explicado que en el actual proceso de la descentralización se han creado a nivel intra-urbano, formas nuevas de participación popular para el control y el manejo de los asuntos públicos.

Sin embargo, la realidad de este proceso es bien distinta. El concepto de la participación local que emana de la ley 11 de 1986, crea el espacio de las Juntas Administradoras Locales -JAL-, como un espacio desposeído de cualquier tipo de legitimación social por cuanto no podrá ejercer un control real sobre los recursos urbanos.

Es un nuevo escenario para el ejercicio de una práctica democrática restringida. No son órganos de poder democrático, son más bien una organización con control jerárquico (desde instancias centrales se delimitan sus funciones). Es la reducción de lo político en torno a la búsqueda de consensos locales para evitar la búsqueda de consensos sociales en torno al rumbo de las políticas urbano-metropolitanas, es en definitiva, un nuevo orden jerárquico institucional.

Quiero ilustrar la anterior afirmación en el caso de Bogotá. Su población de 4 millones (censo de 1985) contó con un presupuesto para el año de 1990 de \$850 mil millones de pesos. El único medio de control popular sobre el manejo de estos recursos fue el Concejo. En él tuvieron asiento 20 concejales que en promedio controlaron cada uno cerca de \$42 mil 500 millones de pesos, es decir que cada uno controló en promedio alrededor de diez veces el presupuesto de todo el municipio de Barranbermeja uno de los municipios con mayor riqueza relativa del país.

Todo parece indicar que existe una relación inversamente proporcional entre magnitud de dinero público y control de éstos por parte de organismos de composición popular. A mayor presupuesto municipal (esto es a

*existe una relación
inversamente proporcional
entre magnitud
de dinero público
y control de éstos
por parte de organismos
de composición popular*

mayor concentración de capital estatal), menor participación ciudadana para su control, manejo y orientación.⁵⁰

c) La Transnacionalización de lo Local

Si bien los sectores populares y las redes de sectores medios no tienen acceso al control de los recursos públicos, lo cierto es que ocurre todo lo contrario con respecto al acceso que el estado y la economía tiene con respecto al conjunto de los habitantes de nuestras aglomeraciones metropolitanas.

Tres son los elementos que nos muestran cómo se han establecido canales directos entre la producción mundial y los mercados locales. En primer lugar la homogenización de los patrones de consumo, sobretudo en las áreas metropolitanas, en segundo lugar la implementación de un eficiente sistema de distribución de mercancías producidas localmente o importadas (legal o ilegalmente), y en tercer lugar la transformación del espacio local como lugar de producción descentralizada de insumos o partes para la gran industria nacional o internacional.

En otras palabras, se ha colocado la localidad al servicio de la revalorización del capital. El complemento de este proceso consiste en la desnacionalización de los estados capitalistas.

50 GONZÁLEZ, Camilo. "Descentralización y Planeación Alternativa: Caso Bogotá". En: *Revista Politeia*, Vol. 1. No. 3. Bogotá, Febrero 1988. Ed. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional.

*frente al carácter
del Estado aparecen
dos tendencias;
una definida como
socialización del Estado
y otra definida
como de
estatización de la sociedad*

3. En Torno a la Desnacionalización

Como lo señala Samuel Jaramillo,⁵¹ la unificación del espacio económico y social de nuestra red urbana, fue tardía. De tal forma que la construcción de la nacionalidad se ha realizado en un período bastante reciente, a diferencia de los otros países de América Latina. En nuestro caso este proceso se inicia hacia los años 30 y se comienza a consolidar hacia los 50.

A poco de iniciar realmente un proceso de construcción de la nacionalidad, viene del exterior un proceso de desnacionalización de los estados capitalistas.

De igual forma como se da un proceso de transnacionalización de los espacios locales, también se da (en forma complementaria y necesaria) un proceso de desnacionalización

51 JARAMILLO, Samuel. "La Situación Urbana y Regional Hoy en Colombia". En: Revista Politeia, Vol. 1. No. 3. Bogotá, Febrero 1988, Ed. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional.

52 MEDELLIN, Pedro, ob.cit.

53 LIPIETZ, Alain. "Lo Nacional y lo Regional, Cuál autonomía frente a la Crisis Capitalista Mundial?" En: Cuadernos de Economía. Medellín.

54 GUHL, Ernesto y FORNAGUERA, Miguel. Colombia: Ordenación del Territorio con base en el Epi-centrismo Regional. Bogotá, 1969. Ed. CID, Universidad Nacional de Colombia.

55 MASSIRIS, Miguel. Racionalidad espacial de la actual división político administrativa de Colombia: hacia una nueva regionalización departamental. Bogotá, 1987. Ed. Universidad Pedagógica y Tecnológica-IGAC (Tesis).

del Estado, de su desregulación.

Es así como a nivel internacional terminan perfilándose dos opciones históricas, frente al carácter del Estado aparecen dos tendencias; una definida como socialización del Estado y otra definida como de estatización de

la sociedad.⁵²

La primera es la expresión de una relación entre los ciudadanos y el estado, donde los primeros luchan para que el segundo extienda los beneficios del desarrollo a todos sus asociados.

La segunda expresión es aquella donde el estado exige a los ciudadanos que asuman la responsabilidad financiera operativa o de dirección de los asuntos públicos.

Las políticas neoliberales han privilegiado una estatización de la sociedad sobre una socialización del estado. Para desarrollarla ha recurrido a tres mecanismos: en primer lugar a la reestructuración territorial y funcional del territorio, en segundo lugar a una privatización y co-administración participativa sobre la base de la fórmula costo-beneficio y en tercer lugar a eliminar todas aquellas funciones del Estado que obstaculicen el desarrollo del capital.

El Estado Nacional tiende a desaparecer como institución y como área geográfica a favor de lo mundial y de lo local, sin embargo, como lo afirma Lipietz,⁵³ las luchas sociales fundamentales se seguirán resolviendo a nivel nacional.

Tercera Parte

Las Alternativas

1. Por una Nueva Caracterización

Quiero comunicar aquí dos propuestas de ordenamiento territorial que buscan una adecuación entre las formaciones sociales y su espacio.

En primer lugar el llamado "Federalismo Regional" propuesto por Fals Borda a partir de sus estudios de caso y de los trabajos que sobre el tema ha desarrollado Guhl⁵⁴ y Massiris.⁵⁵

En su propuesta Fals, propone la eliminación de los departamentos y la creación de una federación de regiones. Cada región sería una especie de Estado-región delimitada a partir de un enfoque ecológico-social (concepción ecológica y socio-cultural).

La nación pasaría a ser una integración macro o supraregional de las unidades multifuncionales y multicotidianas de hoy.

Estas unidades regionales se convertirían en el medio para crear una alternativa humanizante de desarrollo que frenara el capitalismo salvaje a partir del control sobre la cultura, la ecología y el manejo de los recursos naturales.

Con base en una estructura político-administrativa más cercana a las comunidades de base se logrará eliminar el proceso de alienación del individuo en el Estado (proceso que contraponga la socialización del Estado a la estatización de la sociedad). De esta forma se podría crear una República Federal de naturaleza participativa y popular.

Los mecanismos para su diseño recaerían en tres acciones: en primer lugar la investigación multidisciplinaria sobre el espacio-historia de las regiones, en segundo lugar la estimulación de movilizaciones populares regionales y en tercer lugar la realización de pactos sociales y políticos que legitimen y señalen a la provincia como el nuevo eje de ordenamiento territorial.

De otro lado Héctor Moncayo⁵⁷ ha elaborado una propuesta -que a diferencia de la anterior y sobre iguales postulados generales-

parte del reconocimiento y de la importancia de las áreas metropolitanas para desde allí jerarquizar un nuevo ordenamiento territorial. Resumo su propuesta en cinco puntos a saber: 1) Los Distritos Metropolitanos con autonomía fiscal y transferencias IVA para las comunas, con una población de 11.5 millones de habitantes -Bogotá más ocho unidades urbanas más 23 municipios. 2) Los Centros Urbanos (hoy 54 capitales de municipios) con una población de 6.2 millones de habitantes. 3) Los Centros Subregionales -hoy 827 municipios- (con transferencias sin necesidad de esfuerzos fiscales, con fondos de compensación territorial -vía presupuesto nacional- e inversión directa de la nación). Equivalen a lo que fueron las antiguas provincias y funcionarían como unidades de planificación con 11.2 millones de habitantes. 4) Los Asentamientos Dispersos -hoy 421 municipios- con una población de un millón de habitantes y 5) los territorios indígenas que contarían con una reglamentación especial.

La categorización municipal se realizaría a partir de la naturaleza de los ingresos que cada municipio tenga. Moncayo elaboró nueve variables de ingresos que de acuerdo con su conexión tipificarían cada unidad espacial. Son ellos: 1) Recursos propios, 2) transferencias IVA, 3) situado fiscal, 4) cofinanciación 5) transferencias con destinación específica, 6) crédito, 7) regalías, 8) sector privado y 9) participación comunitaria.

Esta categorización toma como base del ordenamiento las funciones administrativas del municipio y la composición de sus finanzas, (entendidas siempre en relación y conexión con una red de unidades, es decir a partir de una interdependencia "con" y no de una autonomía "frente"). A diferencia de la anterior, que se basa más en los procesos socio-cul-



56 FALS, Orlando, ob.cit.

57 MONCAYO, Héctor. Propuestas de Reordenamiento Territorial. Exposición en los "Miércoles de la Descentralización". Bogotá, 21.11.90. Ed. FESCOL-FAUS y Secretaría de Administración Pública de la Presidencia. Memorias.

turales y en la autonomía regional de sus finanzas.

Tienen en común la reestructuración o transformación del actual departamento. Para Moncayo este sería una "nación conformada por municipios" que exige para su existencia de una desconcentración del capital estatal, y para Fals sería como un "estado-región".

De cualquier forma parece haber un acuerdo en el sentido que la unidad que reemplace al municipio no sería autónoma a nivel fiscal, sino que cumpliría las funciones de canalización y ejecución del gasto, coincidiendo así con las recomendaciones que para la descentralización expresó el PNUD.⁵⁸

2. Por una Definición de Agentes y Actores Sociales

La conformación de actores sociales fuertes en Colombia para la consolidación de proyectos políticos que tiendan a construir modelos que socialicen el Estado, es aún una utopía. Los intentos de unidad de los distintos procesos de organización social durante los años ochentas, se han resquebrajado.

Asistimos sí, a una recomposición del mundo de la representatividad política, desde la esfera de los espacios político-institucionales, desde donde se preveen transformaciones en los niveles organizacionales e institucionales de alcances impredecibles.

La recomposición del campo de lo popular, esto es de aquellos sectores sociales que como mayorías nacionales no están organizadas formalmente ni representadas adecuadamente en las esferas político-institucionales, es incierta.

Cinco procesos desarrollados por el capital, no dejan ninguna claridad sobre las potencialidades organizativas de los sectores dominados o excluidos del sueño industrial y

financiero. Son ellos: 1) Debilitamiento de las formas de organización y resistencia social, constatable fácilmente en las mediciones del accionar cívico y sindical de los últimos años, 2) transformación de las grandes unidades industriales por pequeñas ciudades de ensamble; surgimiento de pequeñas unidades productivas y desarrollo de procesos productivos más tecnificados y especializados, 3) informatización de la sociedad que exigirá más servicios profesionales y menos mano de obra no calificada, 4) generalización de la subcontratación como forma de relación laboral, 5) paulatina expulsión de la fuerza laboral que actualmente labora en actividades productivas.

Esta desproletarización de los obreros asalariados es la consecuencia de la disolución paulatina de la contradicción capital-trabajo como eje articulador de las tensiones y conflictos sociales. Demuestra la existencia de una nueva formación de agentes sociales aún no muy claramente definibles, ni por su composición, ni por su relación con el capital, ni por sus intereses.

En contravía a esta tendencia podría ir el proceso tendiente a consolidar una nueva clase obrera concentrada espacialmente en las áreas de explotación minera (petróleo, níquel y carbón) que podría llegar a controlar este estratégico sector de exportación estatal.⁶⁰

3. Por una Redefinición de la Teoría del Cambio Social

Tres factores nos obligan a pensar en un

*parece haber
un acuerdo en el sentido
de que la unidad que
reemplace al municipio
no sería autónoma a nivel
fiscal, sino que cumpliría
las funciones de canalización
y ejecución del gasto*

58 Proyecto COL 86/010. Apoyo al proceso de descentralización. Informe Final I parte, síntesis de conclusiones y recomendaciones. Bogotá, Mayo 1989, Ed. PNUD, Mimeo.

59 MEDELLIN, Pedro. Ob. Cit.

60 JARAMILLO, Samuel. Ob. Cit.

cambio audaz de las teorías y las prácticas para lograr transformaciones que orienten estos procesos hacia la formación de sociedades más humanas y no hacia la consolidación de una dominación de expresión robótica.

En primer lugar —como ha sido expresado— han cambiado radicalmente los escenarios de confrontación social y política. La esfera donde lo productivo-industrial dominaba las otras expresiones del quehacer cotidiano de los trabajadores, ha dejado de ser dominante. Cada vez se reduce más la tasa de crecimiento sindical y su accionar se ha ido debilitando en relación con otras expresiones de la lucha popular.

La internacionalización de la economía y la desprotección de las industrias nacionales no competitivas reducirán el empleo en aquellos sectores donde sea más rentable la distribución de mercancías importadas que su producción nacional.

En segundo lugar se constata que la contradicción entre ciudadano y Estado se ha vuelto el nuevo eje articulador por donde se expresan las nuevas tensiones y conflictos sociales. En efecto, parece ser que la llamada esfera del consumo es por donde se han generalizado las nuevas formas de resistencia popular. El Estado en sus niveles local, regional y nacional se ha vuelto el adversario y el sujeto negociador de garantías sociales para la disminución del gasto familiar en los servicios básicos prestados o vendidos por el Estado; el aumento del ingreso y la defensa de las garantías mínimas para la defensa de la vida y el trabajo.

En tercer lugar se constata la aparición de nuevas formas organizativas, cuyo incipiente grado de desarrollo aún no nos permite prever sus características ni sus alcances. En medio de un recrudecimiento de los homicidios de todo tipo, la restauración de los tejidos sociales y organizativos de los sectores populares y de las redes de sectores medios golpeados por la

nueva situación queda condicionada (en razón a estos nuevos espacios de confrontación) a una articulación de los actuales factores de poder en torno a una propuesta que revitalize la expresión y la comunicación entre los niveles locales, regionales y nacionales.

Según Lipietz la actividad futura se concentrará en la construcción de movimientos sociales transnacionales y simultáneamente de experiencias sociales regionalizadas.

4. Por una Redefinición de los Conceptos de Nación y Democracia

A la definición clásica de democracia restringida sustentada a partir de supuestos proyectos nacionales se antepone cada vez con mayor fuerza los procesos de democracia directa y de interdependencia regional.

La definición de estos conceptos pasa por la constatación y el impulso a los proyectos sociales que apunten a la restauración del tejido social en función de construir políticas alternativas a tres niveles: primero, en la identificación de aquellas formas organizativas que expresen las dinámicas de los conflictos sociales y no de los intereses particulares; segundo, en los mecanismos para el control desde las localidades de la desconcentración y orientación del ingreso y gasto públicos y tercero, la democratización y humanización de los procesos generadores de empleo sean estos productivos, distributivos o de servicios, que en la actualidad son controlados en un 50% por pequeñas unidades llamadas informales.

La construcción de autonomía regional, puede llegar a ser una barrera que impida una política de transferencias, fomenta el cretinismo municipalista y desmoviliza a la población para que luche por reformas de tipo estructural. Esta advertencia de Jaramillo, sumada a la del equipo del PNUD en el sentido de evitar hacia el futuro la multiplicidad y el paralelismo de las estructuras sectoriales en un mismo territorio, es de vital importancia.

61 LIPIETZ, Alain. Ob.Cit.