

J. G. Posada

# **Estructuración del Poder Local y Formación de Regiones en Colombia**

**José María Rojas**

\* Sociólogo, Profesor del Departamento de Ciencias Sociales e  
Investigador del CIDSE

## 1. Región y Ciencias Sociales

El propósito de este ensayo está encaminado a hacer algunas reflexiones, a partir de nuestras propias experiencias de investigación empírica, acerca de lo que podría ser un concepto sociológico de región.<sup>1</sup>

En Colombia los pioneros de la investigación regional han sido los historiadores. Más aún, es preciso reconocer que los mejores estudios regionales han sido elaborados por historiadores.<sup>2</sup> Gracias a algunos de sus trabajos estamos descubriendo, ya en las postrimerías de este siglo XX, que la historia de la nación colombiana no solamente está marcada por los mezquinos intereses de los hombres que han sido protagonistas de acontecimientos que la historia reconoce como ejemplares, sino que nuestra historia nacional no es unitaria. Es una historia que se disuelve en las particularidades regionales, así como la identidad nacio-

nal sigue siendo una abstracción, una quimera. Hemos terminado por afirmar nuestra pertenencia a nivel de la localidad. Qué ha llegado a significar ésta respecto de las Regiones que heredamos del período colonial? Es una pregunta que procuramos responder más adelante.

Gracias a los historiadores, la Región ha pasado a ser, entonces, la unidad histórica por excelencia, en tanto que unidad de inteligibilidad de procesos económicos, sociales y culturales en Colombia.<sup>3</sup>

También los economistas, específicamente los pocos que trabajan sobre la historia económica de Colombia,<sup>4</sup> han incorporado la dimensión regional para sus análisis, en la perspectiva señalada por los historiadores (la de la totalidad histórica regional), pero continúan aislando el mundo de lo socio-económico -que estudian- del mundo de lo socio-cultural -que no estudian-. La gran mayoría de los

1. Desde el año de 1977 hasta el momento actual hemos realizado diferentes investigaciones sobre la formación socioeconómica de espacios microrregionales, todos ellos pertenecientes a la antigua Gobernación de Popayán durante el período colonial, luego al Estado Soberano del Cauca y hoy a los Departamentos de Cauca y Valle del Cauca. El primer estudio data de 1977 y se ocupó de la formación del sector azucarero en el Valle geográfico del Río Cauca (véase "Empresarios y Tecnología en la Formación del Sector Azucarero", Tomo V de la serie Economía y Sociedad en el Valle del Cauca, Banco Popular-Universidad del Valle, 1983). El segundo es un estudio sobre la estructura social campesina en cuatro municipios cafeteros del Norte del Valle, localizados en la vertiente oriental de la cordillera occidental: El Cairo, Argelia, Ansermanuevo y El Águila (véase la Monografía No. 6, del CIDSE "Estructura Social y Mercado de Trabajo en una Zona Cafetera del Norte del Valle"). Luego realizamos la investigación sobre el Resguardo Paez de Jámalo, territorialmente el Resguardo mas grande del Cauca (véase "Territorio, Economía y Sociedad Paez", CIDSE, 1985). Y más recientemente las investigaciones en el marco del convenio CIDSE-UNIVALLE-FONDO DRI, específicamente los estudios sobre las estructuras del poder político clientelista en la región centro-sur de la vertiente occidental de la Cordillera Central en el Valle del Cauca (véase "Poder Local y Recomposición Campesina", CIDSE-FONDO DRI, 1991). Corremos el riesgo de aventurar aquí algunas generalizaciones sobre el estado de la investigación regional de las ciencias sociales en Colombia, basándonos preferencialmente en la situación relativa a la región de "el gran Cauca".

Sabemos que es apenas una muestra, que puede ser

representativa, pero una evaluación e inventario minucioso de los estudios que plantean explícitamente el problema regional en Colombia, es una tarea que escapa a los propósitos "ensayísticos" de este escrito. Haremos las referencias bibliográficas más gruesas, pero basamos nuestros juicios en la particular manera de ver el conjunto desde nuestra propia experiencia de investigación.

2. Los trabajos de Germán Colmenares nos parecen ejemplares al respecto. Desde los distintos lugares donde discurrió su corta y fecunda vida, Germán Colmenares se ocupó de investigar el entorno regional. Sobre el Cauca nos dejó dos formidables trabajos: 1) "Cali: Terratenientes, Mineros y Comerciantes, Siglo XVIII", Tomo I de Sociedad y Economía en el Valle del Cauca, Banco Popular, Univalle, 1983. 2) "Popayán: Una Sociedad Esclavista", Medellín, Ediciones La Carreta, 1979.

3. El caso antioqueño resulta ejemplar al respecto. Es el caso del cual se han ocupado por excelencia los investigadores extranjeros, particularmente los norteamericanos. Entre estos se destacan el trabajo pionero del geógrafo James Parsons ("La Colonización Antioqueña en el Occidente de Colombia", Bogotá, Academia Colombiana de Historia, 1951) y los estudios de Brew, Twinman y Safford, traducidos al español. La reciente publicación de la Historia de Antioquia, bajo el liderazgo intelectual del historiador Jorge Orlando Melo, nos parece la más alta concreción del análisis regional en Colombia.

4. Habría que destacar los trabajos de Gabriel Poveda Ramos en Antioquia, en particular "Dos Siglos de Historia Económica de Antioquia".

***Y qué decir de la Sociología?  
En Colombia esta  
es una disciplina que,  
podríamos decir, pertenece a  
la modernidad.  
En estas circunstancias  
es una disciplina que goza  
de las ventajas y sufre de las  
desventajas de no tener  
un arraigo en la tradición  
intelectual del país***

economistas, incluso los ilustrados y cultos, que no hacen historia económica, sino que se sitúan en el nivel de la coyuntura y hacen ensayos de prospectiva macroeconómica, ven al conjunto del país como una totalidad, dentro de la cual los Sectores son unidades homogéneas y las Regiones son unidades estadísticas, correspondientes a la división político-administrativa del territorio nacional. De este modo, el concepto de Región es un concepto vacío de contenido histórico-social, estadísticamente instrumentado para la manipulación político-administrativa del gasto y la inversión públicas. Este es el concepto de Región que manejan los organismos de planificación del Estado, donde los economistas tienen la primera y la última palabra.

La contribución de los antropólogos al conocimiento de las realidades regionales permanece todavía en un estado embrionario. No abundan, por cierto, los estudios etnográficos sobre los supervivientes contemporáneos de los pueblos aborígenes, tanto de los que conservan como de los que ya han perdido su identidad étnica y cultural. En consecuencia, los estudios etnológicos, que tampoco abundan, adolecen de generalizaciones sin adecuada fundamentación empírica. Tampoco los grandes temas relativos a las políticas de Esta-

do para los indígenas, el impacto de la colonización y el establecimiento de economías de enclave han ocupado una atención de privilegio para los antropólogos. Y por último el protagonismo regional y nacional del Movimiento Indígena durante las dos últimas décadas no ha dado lugar a la producción de estudios antropológicos que, en el concierto de la producción científica nacional, se sitúen a la altura de avanzada que el Movimiento Indígena tiene en el concierto político nacional. Tal vez ha sido más una disciplina de frontera, la etnohistoria, la que se ha ocupado de estos temas, pero, ciertamente, permanece en el estado académico de la exposición hablada y todavía no ha llegado a la del texto escrito. Los antropólogos no pueden estar exentos de la responsabilidad que les compete en la identificación, aunque positiva, de regiones como la Amazonia, la Orinoquia, la Costa Pacífica, la Guajira, por ejemplo, que son consideradas como reservas de recursos naturales, cuya importancia se sitúa en un plano supranacional, pero se hace abstracción de los grupos humanos milenariamente integrados a toda la diversidad de las demás especies naturales. En el argumento ecológico que emerge de la sociedad urbano-industrial, el hombre sigue estando fuera de los ecosistemas.

Y qué decir de la Sociología? En Colombia esta es una disciplina que, podríamos decir, pertenece a la modernidad. En estas circunstancias, es una disciplina que goza de las ventajas y sufre de las desventajas de no tener un arraigo en la tradición intelectual del país. A la Sociología en Colombia todo le está permitido en cuestión de temas, teorías y métodos. No tiene que hacer reverencias, ni tiene que hacer rupturas. Pero, como contrapartida, sufre una permanente crisis de identidad. Los Sociólogos padecemos el síndrome de la fundación. Nos sentimos obligados a echar los fundamentos y corremos el riesgo de quedarnos allí sin llegar jamás a construir el edificio. De otro modo, ésta es una consecuencia de no reconocernos en el pasado intelectual del país.

Comparados con los demás colegas de las ciencias sociales en Colombia, tal vez los sociólogos hemos estado en condiciones de captar más fácilmente la diversidad socioeconómica y sociocultural del país. Sin embargo, hemos sido quienes más hemos creído en el mito de la unidad nacional y, al aparecer en el filo de la modernidad, nos vimos comprometidos, desde el nacimiento de la disciplina, con todo el espectro de teorías del cambio socioeconómico que tenían como modelos a las sociedades urbano- industriales, tanto del capitalismo avanzado, como del socialismo autoritario. Dar el salto a la sociedad moderna, en la convulsionada década de los años sesenta, tenía como presupuesto una negación absoluta de un pasado histórico homogéneo, del cual nada había que rescatar. Cuestiones como una cultura o una identidad nacional fueron ajenas a la tarea de hacer Sociología y/o construir la sociedad moderna.

En uno y otro camino los sociólogos nos fuimos encontrando con la diversidad socioeconómica y sociocultural de un país que resiste todas las interpretaciones teóricas, un país donde todo es posible y nada es predecible, un país que adopta todo tipo de cambios y sin embargo se mantiene idéntico en la conservación de los privilegios y desigualdades sociales, un país que, en suma, está en gran parte por hacer y deshacer. Tan descomunales dificultades para la racionalidad científica sobre la contemporaneidad nacional obligaron a la Sociología a ocuparse del pasado histórico de la sociedad colombiana. Y justo en ese momento la historia hacía sus valiosas contribuciones, tanto que mediante los estudios de las totalidades históricas regionales, obligaba a un cambio de rumbo en la interpretación sociohistórica de la nación. Fue así como un número considerable de sociólogos situó sus objetos de investigación en el pasado histórico regional y en defecto de una "sociología regional", han hecho historia regional.

Los sociólogos que han seguido el camino trazado por los economistas y se ocupan en

la elaboración de "diagnósticos socioeconómicos" para los efectos puntuales de la factibilidad, o la implementación y/o la evaluación de "proyectos de desarrollo", tienen, como los economistas, un concepto político-administrativo de la realidad social regional.

Los sociólogos de la vida urbana, en su gran mayoría, carecen de un concepto de región y son los más dados a trabajar sobre el supuesto de un país unitario. Tal vez sean los sociólogos que se ocupen de temáticas agrarias y campesinas y realizan investigaciones empíricas en profundidad sobre microuniversos, quienes más cerca se encuentran de intentar la construcción de un concepto sociológico de región sin perecer teóricamente en los abismos de la desigualdad campo-ciudad.

Quienes más encartados se encuentran con las totalidades Región- Nación son los Sociólogos que se ocupan de los grandes conflictos sociales contemporáneos del país como la Violencia, el Narcotráfico y la Guerra Revolucionaria. Si se tiene en cuenta, por ejemplo, que la Sociología en Colombia tuvo su carta de ciudadanía con la publicación del libro "La Violencia en Colombia", sorprende que 30 años después adquiera tanta importancia hablar de "las violencias", para destacar la diversidad de este fenómeno y la imposibili-

***Quienes más encartados  
se encuentran  
con las totalidades  
Región- Nación  
son los Sociólogos  
que se ocupan de los  
grandes conflictos  
sociales contemporáneos  
del país como la Violencia,  
el Narcotráfico y la Guerra  
Revolucionaria***

dad de atarlo a cualesquier determinismo. Parecería que por ahora de Colombia, de sus grandes conflictos, sólo se puede hablar en plural y en el fondo de ese plural se encuentran las regiones.<sup>5</sup>

## 2. Fundamentos de Nuestra Propuesta

Haciendo honor a nuestro fundamentalismo sociológico, las siguientes son las razones que nos llevan a plantear que el período republicano de nuestra historia se caracteriza por la disolución parcial de las identidades regionales sin que como contrapartida se haya podido configurar una identidad nacional.

En primer lugar la formación de grandes, medianas y pequeñas ciudades es, a nuestro juicio, el más relevante indicador de la disolución parcial de las regiones que se configuraron durante el largo período de la dominación colonial. Las fundaciones españolas tuvieron el deliberado propósito de establecer un centro de poder (urbano) desde el cual se implementó la dominación social y territorial de los pueblos indígenas. Y en el período republicano la incorporación económica de los territorios regionales a sus respectivos centros de poder mediante procesos de migración y colonización ha seguido el esquema colonial, tal que el.

*En primer lugar la  
formación de grandes,  
medianas y pequeñas  
ciudades es,  
a nuestro juicio,  
el más relevante indicador  
de la disolución parcial de  
las regiones que se  
configuraron durante el  
largo período de la  
dominación colonial.*

La formación del municipio republicano, por ejemplo, en los territorios ocupados por las poblaciones Paez y Guambiana, tuvo el típico carácter de enclave colonial.

En segundo lugar, la constante y sistemática apelación a la violencia, tanto por el Estado como por la sociedad civil para dirimir todo tipo de diferencias entre los individuos, los grupos y las organizaciones en lo que va corrido de vida republicana, no sólo contrasta con la representación simbólica de la vida republicana como la de una "nación de leyes", donde la "vigencia" del Estado de Derecho proviene de la "existencia" de una Democracia Política, sino que esa violencia permanente y esta legalidad simbólica constituyen una descomunal contradicción que expresa la tensión entre realidades regionales no disueltas y una nación sin construir, cultural y políticamente.

En tercer lugar nos parece que los Partidos Políticos Tradicionales -el Liberal y el Conservador- han fracasado estruendosamente en el propósito de construir la NACIN Colombiana mediante la disolución de las identidades regionales, tanto que estos partidos han llegado a sustituir una estructura de poder y un liderazgo nacionales por una estructura y un liderazgo regionales. La configuración del poder político clientelista es la disolución del poder político partidista. En otros términos, lo único que era nacional (los partidos) se ha vuelto regional (las clientelas).<sup>6</sup>

Por último, de la Asamblea Constituyente depende, no tanto una nueva ley en este país de leyes que nadie acata, sino un proyecto de reconstrucción de la nación colombiana a partir de lo que no ha sido todavía disuelto: las realidades regionales. Tal vez todos los colom-

5. Tal vez sea Alejandro Reyes y, por extensión, los sociólogos del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional, quienes se ocupan de examinar la dimensión regional de la Violencia en Colombia.

6. La Iglesia Católica en Colombia es una institución supranacional, que tiene su centro de poder fuera de la nación y que, habiendo cumplido el papel histórico de atar las "diversidades regionales" ha quedado políticamente como la Constitución del 86: sin viabilidad histórica.

bianos así lo presienten o lo intuyen. Los constituyentes se aprestan a discutir y reformular el ordenamiento territorial del país. Su consecuencia inmediata tiene que ser la disolución del centro de poder político clientelista: la Cámara y el Senado de una República que ha quedado frustrada en el logro de su identidad nacional.<sup>7</sup>

Qué podemos decir los sociólogos respecto del proceso de disolución parcial de las regiones y del imperativo histórico de reconstrucción de la nacionalidad?

### 3. Un Ensayo de Interpretación y de Propuesta

3.1. Aunque el crecimiento demográfico de la mayor parte de las ciudades colombianas es un fenómeno constante de los últimos cuarenta años, exceptuando los estudios demográficos, es muy poco lo que han hecho historiadores, antropólogos y sociólogos en el nivel de lamerá descripción de los procesos socio-económicos, sociopolíticos y socioculturales implicados en esos cambios de asentamiento de la población colombiana. Y en el nivel de las interpretaciones todo se quedó en las tesis de la marginalidad y de la descomposición del campesinado.

Nosotros planteamos a manera de hipótesis que en la formación y desarrollo de las ciudades colombianas hay una constante estructural: las ciudades son CENTROS DE PODER, desde los cuales se establece el dominio sobre un territorio. Las ciudades son lugares de concentración del poder de Estado, del poder político y del poder económico, de tal modo que desde las ciudades se ha programado, por todos o cada uno de estos poderes, la ocupación de los territorios que no tenían uso

***..en la formación  
y desarrollo de las  
ciudades colombianas hay  
una constante estructural:  
las ciudades son  
centros de poder,  
desde los cuales  
se establece el dominio  
sobre un territorio***

económico dentro de los grandes espacios regionales que se configuraron en el período colonial. Las colonizaciones de vertiente (la antioqueña, la cundiboyacense, la santandereana), de los valles y sabanas (Magdalena Medio, Bajo Cauca, Alto Sinú y Alto San Jorge, Urabá, Guaviare, Caquetá) se han hecho a partir de un centro, independientemente del grado de espontaneidad o de la organización social, política y empresarial de la ocupación de estos territorios.<sup>8</sup> Decimos ocupación porque ha predominado una concepción de extracción, de saqueo de las riquezas naturales y de las riquezas generadas por el trabajo de quienes no son portadores de poder económico o político, o militar. Es así como las ciudades no han producido la integración económica de los territorios regionales, sino un fenómeno de concentración y desigualdad que comporta una inagotable capacidad generadora de conflictos.

En consecuencia, las ciudades han pasado a ser el lugar de refugio de todos cuantos se han visto implicados en los conflictos socioeconómicos y sociopolíticos, tanto en calidad de victimarios como en calidad de víctimas. De este modo, la violencia que genera una estrategia y un comportamiento económico de saqueo desde el centro urbano de poder sobre el territorio regional -que pasa a ser periférico- se traslada al espacio urbano, donde adquiere desarrollos monstruosos en la medida

7. Este texto fue escrito antes que el trabajo de la Constituyente abordara la reforma del Poder Legislativo, materia en la cual no llegó muy lejos.

8. Los impactantes estudios de Alfredo Molano sobre la colonización del Guaviare y, el más reciente, sobre la aventura del oro en Naquen. nos pintan el cuadro contemporáneo de un proceso que comenzó hace 500 años.



en que las ciudades son espacios vacíos de control socio-cultural. Las ciudades, por los procesos a que estamos haciendo referencia, han dejado de ser la expresión sintética de las identidades regionales para convertirse en su contrario. Las ciudades expresan el grado de disolución de las identidades regionales.

Ahora bien, la disolución republicana de las regiones que se habían configurado durante la Colonia, ha implicado la atomización de aquellos territorios regionales, dentro de la misma lógica de la configuración de las ciudades como centros de poder. Los casos más relevantes son los de Antioquia, Cartagena y Cauca. La ocupación económica del territorio dio lugar aquí a la configuración de nuevas ciudades que, al consolidarse como centros de poder, dieron lugar al fraccionamiento del territorio regional. La realidad sociopolítica de

los actuales DEPARTAMENTOS, no constituye nada distinto a la atomización política de las antiguas REGIONES, su desintegración económica y la multiplicación de centros urbanos de poder que son hasta ahora espacios vacíos de identidad sociocultural y que expresan dramáticamente el estado de disolución de las identidades regionales y la frustración de una identidad política y cultural de la nación colombiana.

3.2. La departamentalización de las antiguas regiones no ha respondido siquiera a un acto de racionalidad del Estado Central en el manejo de los recursos naturales y/o la inversión y el gasto público para la inducción de un desarrollo económico equilibrado. La creación de Departamentos obedece fundamentalmente a la consolidación de estructuras urbanas de poder local. Se requiere que se haya configurado un centro urbano de poder y que los factores reales de poder allí consolidados consideren llegado el momento para que la respectiva ciudad se convierta en capital de Departamento. Desde un comienzo la realidad político-administrativa del Departamento afirma, consolida y profundiza la desigualdad socioeconómica entre la ciudad y el campo. En otros términos, los Departamentos son unidades político-administrativas que no se corres-

*Las ciudades,  
por los procesos a que  
estamos haciendo referencia,  
han dejado de ser la  
expresión sintética de las  
identidades regionales  
para convertirse  
en su contrario. Las ciudades  
expresan el grado de  
disolución de las identidades  
regionales.*

ponden con las unidades socioeconómicas y socioculturales que aún subsisten entre los abismos de la desigualdad campo-ciudad. Los Departamentos constituyen una especie de sobredeterminación del poder político.

La decidida gestión de los partidos tradicionales en la departamentalización del territorio de la nación colombiana, se debe a que por esta vía se aumentan los cargos de representación política (Asamblea, Cámara, Senado), según lo prevé la Constitución que hoy está en vía de Reforma. Los jefes de los partidos hicieron los cálculos electorales de mutua conveniencia en la perspectiva de consolidar dominios hegemónicos, pero estuvieron lejos de imaginar que a esa consolidación territorial correspondería la disolución de la estructura nacional del Partido, con la consiguiente reducción de la talla política de los líderes y la desaparición de un proyecto ideológico para la nación colombiana. Dicho de otro modo, los partidos se transformaron en CLIENTELAS, cuya fuerza y vitalidad reside en la apropiación patrimonial del aparato de estado, principalmente a nivel Departamental, y en la garantía de su reproducción desde un gran centro de poder clientelista: la Cámara y el Senado de la República.

Las estructuras del poder local, es nuestra hipótesis, tienen como su eje de articulación al poder político clientelista. El espacio por excelencia de configuración del poder político clientelista lo constituyen las ciudades. Las ciudades han llegado a ser centros de poder político clientelista. Esto supone que la realidad social urbana es la más adecuada para el despliegue de la PRACTICA POLÍTICA CLIENTELISTA. A diferencia de la práctica política partidista, la clientelista es una práctica política desideologizada, que se implementa en función de una clientela y no de un partido. La cotidianeidad de las carencias de grandes masas de población urbana es una

*Las estructuras  
del poder local,  
es nuestra hipótesis,  
tienen como su eje de  
articulación  
al poder político clientelista.  
El espacio por excelencia  
de configuración del poder  
político clientelista  
lo constituyen las ciudades*

fuerza inagotable para la reproducción de las clientelas, puesto que la práctica política clientelista implica una cosificación de la política. El voto ha dejado de ser un acto de delegación de poder, sobre la base de convicciones ideológicas y políticas, para convertirse en una mercancía que se cambia por materiales de construcción, instalación de servicios públicos y puestos de trabajo, o simplemente por dinero.<sup>9</sup>

Una Clientela se configura en torno a un JEFE, quien con su nombre le da la identidad a la clientela. La clientela es esencialmente antidemocrática, hacia dentro y hacia fuera. El jefe ejerce una autoridad sin límites sobre sus cuadros. Es él quien les premia promoviéndolos a los cargos públicos que son de su exclusivo control en el aparato del Estado, o los castiga si se muestran demasiado ambiciosos y tratan de formar su propia clientela. Pero lo usual es que una clientela nace de otra clientela, de tal modo que los presupuestos, los cargos públicos y los territorios departamentales están rigurosamente repartidos entre jefes que para mantener su poder deben ejercer un control despótico y autoritario sobre sus cuadros. Entonces optan por promover a aquellos cuadros que dan prueba de obsecuencia y servilismo. De este modo la limitada renovación del Congreso que se realiza cada cuatro años, se

9. Véase "Poder Local y Recomposición Campesina". Fondo Dri-CIDSE, Univalle, Cali, 1991, p. 137.





DICIEMBRE de 1993

***Nosotros pensamos que la Colombia del Siglo XXI debe desandar buena parte del camino recorrido hacia la disolución de las Unidades Regionales***

produce con los cuadros menos calificados de las clientelas. No se puede esperar, por consiguiente, que del Congreso, motu proprio, se generen planes y programas de desarrollo. Menos aún se puede esperar que de allí surja un proyecto unitario para la reconstrucción de la nación colombiana.

3.3. Nosotros pensamos que la Colombia del Siglo XXI debe desandar buena parte del camino recorrido hacia la disolución de las unidades Regionales, básicamente en lo que respecta a: 1) la existencia de un régimen político-administrativo departamental que hace de la ciudad un centro de poder clientelista y ahonda las desigualdades socioeconómicas con la periferia; 2) la composición de un poder legislativo basado en la estructuración de un poder político clientelista sobre la división político-administrativa departamental. A nuestro juicio una reforma del Congreso presupone la supresión del régimen departamental para la organización territorial del Estado-Nación. Esto supone tomar en consideración la posibilidad de volver sobre las Regiones

como unidades territoriales mayores, dentro de las cuales se pueda disponer un ordenamiento en el manejo de las desigualdades ciudad-campo, a la vez que se puedan identificar unidades territoriales menores, con base en homogeneidades de estructura económica y social. Estas podrían ser las Provincias. Las ciudades deberían tener regímenes administrativos propios, como Distritos Especiales y Áreas Metropolitanas y no como unidades municipales. Habría también que reconocer la territorialidad de los pueblos indígenas, suprimiendo la superposición con los territorios municipales, de tal manera que constituyan unidades territoriales autónomas, dentro de las cuales los indígenas puedan ejercer su autoridad y justicia propias. Para efectos de planificación regional y representación política regional, los territorios indígenas podrían asimilarse a la categoría de Provincia.

Sin embargo no todas las regiones tendrían la misma estructuración político-administrativa. Aquellas regiones que se caracterizan por un grado significativo de conservación de los ecosistemas naturales y por la presencia de una población indígena, negra e, incluso, mestiza, altamente integrada a los ecosistemas, deberían tener un régimen especial de autonomía y de protección por el Estado central.

Ahora bien, habría que abrir las puertas a un proceso de reconstrucción de las unidades regionales en la perspectiva de construir una nación donde las diferencias socio-culturales no se constituyan en la base de desigualdades socioeconómicas y sociopolíticas, sino que por el contrario sean los fundamentos de la tolerancia, del respeto a la vida y de la democracia política. Es preciso establecer un estatus político intermedio entre Estados Federados y Estado Central. Aunque un pasado histórico común debe ser consustancial a la reconstrucción de las unidades regionales, tampoco podemos regresar a los comienzos del siglo XIX.

Abril de 1991.

## Post-scriptum

1. Este texto fue escrito antes de comenzar la redacción del Informe Final de una investigación centrada en: 1) el análisis de una estructura del poder regional, el Departamento del Cauca, particularmente en lo que respecta a la configuración del poder político clientelista caucano, y 2) en el estudio histórico-sociológico de una estructura local de poder (el municipio de Caldon), donde la población indígena no solamente es mayoritaria sino que presenta todo el espectro de las formas organizativas que se han dado los indígenas para constituirse en factor real de poder. Esta investigación empírica nos llevó a formular los conceptos de 1) "*territorialidad de la clientela*", para caracterizar la forma más desarrollada, monopólica, del poder político clientelista y 2) "*bipolaridad del poder local*", para caracterizar estructuras configuradas por una dialéctica histórica entre dos centros de poder, que se concreta en las siguientes unidades opositivas: territorio municipal vs. territorio de resguardo, Concejo municipal vs. Cabildo indígena; Al-

***Hoy sabemos que la base del poder político clientelista, los Departamentos, quedó intacta; más aún, se generalizó a los territorios que en calidad de Intendencias y Comisarías tenían una dependencia directa del poder central de estado.***

cal de municipal vs Gobernador de resguardo<sup>1</sup>. El primer concepto, el de la territorialidad de la clientela, fue consignado en un ensayo presentado al IV Coloquio Nacional de Sociología<sup>2</sup>, escrito meses antes del presente (abril de 1991).

2. Los dos ensayos, escritos en un lapso de cinco meses, mientras se elegía e instalaba la Constituyente, tuvieron el ilusorio propósito de contribuir a la reflexión de quienes en esa coyuntura eran depositarios de un "nuevo poder" y, de quienes se esperaba una modificación sustancial del ordenamiento territorial del país, sobre el cual se afianza el poder político clientelista. Hoy sabemos que la base de este poder, los Departamentos, quedó intacta; más aún, se generalizó a los territorios que en calidad de Intendencias y Comisarías tenían una dependencia directa del poder central de estado.

Nuestros ensayos no fueron conocidos porque nuestra condición de académicos no cuenta en absoluto dentro de las estructuras de poder y nuestros medios de comunicación,

1. Véase "LA BIPOLARIDAD DEL PODER LOCAL", Capt. I, y Capt. V, CIDSE, Universidad del Valle, 1993.

2. Véase: "El Clientelismo a la entrada del Siglo XXI", Revista Universidad de Antioquia, Volumen LX No. 224, abril/junio 1991.



***Poco ha cambiado  
la estructura de los  
Poderes de Estado,  
porque tampoco ha  
cambiado cualitativamente  
la composición de los sujetos  
que agencian el poder.***

nuestras revistas y libros, salen cuando pueden y se quedan en las cajas y en las vitrinas de nuestras artesanales oficinas de venta de publicaciones. Pero en el supuesto de haber difundido oportunamente, en la coyuntura, los ensayos de los académicos, incluidos los dos de nuestra autoría, tampoco el resultado de la Constituyente hubiese sido diferente en cuanto a modificar el ordenamiento territorial del país. Si no hubiese sido por el protagonismo que tuvieron los constituyentes indígenas, en particular Lorenzo Muelas, el derecho de los indígenas a disponer de un territorio, no hubiese quedado consignado en la Constitución de 1991.

3. La Constitución de 1991 le dio poderes indelegables al Congreso con el propósito de fortalecer el poder legislativo frente al poder ejecutivo, al cual limitó en el recurso a los estados de excepción, del estado de sitio, para suplantar al legislativo.

Sin embargo la práctica clientelista parlamentaria de "negociar" compensaciones con el Ejecutivo a cambio de tramitar leyes que no se gestan en el ámbito de la sociedad civil, sino en el de la pragmática presidencial, esta a la orden del día. Poco ha cambiado la estructura de los Poderes de Estado, porque tampoco ha cambiado cualitativamente la composición de los sujetos que agencian el poder. Solo se comienzan a advertir cambios cualitativos con la elección popular de Alcaldes y de Goberna-

dores. Pero la indefinición constitucional de Regiones y Provincias como entidades territoriales, nos está indicando que allí donde el poder político clientelista ha campeado a sus anchas, es posible sustituir la competencia interclientelista por una sumatoria de intereses clientelistas que procura neutralizar los cambios que se están generando desde abajo, mediante la apelación a un discurso unitario que confronta la Región con el Centro. Es lo que ocurre actualmente con las clientelas de los Departamentos de la Costa Atlántica. Lo curioso es que nunca antes han podido estar tan fuertemente entroncados en los poderes centrales del Estado! El clientelismo costeño se va a hacer sentir en la definición programática del inmediato futuro presidencial en Colombia. Recordando un ya lejano ensayo de Rodrigo Escobar Navia, cuando a finales de la década de los 70 comenzaban a ser visibles los signos de declinación de Antioquia, titulé ese ensayo "AHORA LE TOCA AL VALLE", nosotros de modo similar pensamos que "AHORA LE TOCA A LA COSTA", sólo que aquí se trata de un tipo peculiar de empresarios, los empresarios electorales. Ellos están al frente de una vieja estrategia del poder en Colombia: cambiar por arriba y en la superficie, antes que cambie por abajo y en el fondo.

4. A los indígenas ahora les va a tocar (es su signo, su destino histórico) enfrentar la tarea tal vez más difícil de este siglo: lograr que la futura Ley de Ordenamiento Territorial Indígena sea un desarrollo y no un retroceso con respecto al derecho al territorio, a administrarlo por sí mismos, afirmando su lengua y su cultura. Y es que el poder político clientelista tiene que legislar sobre esos derechos y el ejercicio de esos derechos pasa por sustraer bases sociales a las clientelas. Solo reactivando el movimiento social podrán los indígenas hacer reales sus derechos formales.

Santiago de Cali, Agosto de 1993