

LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN LA NUEVA CONSTITUCION

LUZ MARIA SIERRA ROMERO

TANIA MARIELA URIBE ROJAS

Trabajo de Grado presentado como  
requisito parcial para optar al  
título de ABOGADA.

Asesor.DR. JORGE BOLIVAR

BARRANQUILLA

CORPORACIÓN EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO SIMON BOLIVAR

FACULTAD DE DERECHO

1992



DR # 0175

PERSONAL DIRECTIVO DE LA UNIVERSIDAD

RECTOR	:DR. JOSE CONSUEGRA BOLIVAR
VICERECTOR	: DR. EUGENIO BOLIVAR
SECRETARIO GENERAL	:DR. RAFAEL BOLAÑOS
DECANO	: DR. CARLOS LLANOS SANCHEZ
SECRETARIO ACADEMICO	: DR. PORFIRIO BAYUELO
DIRECTOR CONSULTORIO JURIDICO	: DR. ANTONIO SPIRKO CORTES.

BARRANQUILLA, 1992.

Nota de Aceptación

---

---

---

---

Presidente del Jurado

---

Jurado

---

Jurado

Barranquilla, Agosto de 1992.

## DEDICATORIA

A mis padres por el gran esfuerzo y apoyo que brindaron para culminar mis estudios y así poder seguir adelante en mi carrera y lograr todas aquellas metas propuestas.

Tania.

## AGRADECIMIENTOS

Al honorable profesorado de la Universidad Simón Bolívar que amablemente nos brindaron sus conocimientos.

Al Doctor JORGE BOLIVAR, Director del Centro de Investigación en forma muy especial por su valiosa orientación y por los estímulos para la realización de esta investigación.

A todas las personas que de una u otra forma nos brindaron su colaboración.

## DEDICATORIA

A mis padres, mis hermanos y a la memoria de mi hermano dedico este triunfo que es el resultado de una larga carrera donde aprendí como se logran las cosas, que se anhelan, este es el camino hacia un futuro lleno de retos y experiencias que aprovecharé al máximo.

Luz María Sierra.

## TABLA DE CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCION	
1. EVOLUCION HISTORICA DE LA PARTICIPACION POPULAR Y LAS REFORMAS DESCENTRALISTAS EN COLOMBIA	1
1.1. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PARTICIPACION POPU- LAR	1
1.1.1. Movimiento comunero	1
1.2. GUERRAS CIVILES Y ESTADO FEDERAL	16
1.2.1. Guerras civiles	16
1.2.2. Constituciones federales	21
1.3. REGENERACION Y CENTRALISMO	24
1.4. PROCESOS SOCIALES EN BUSQUEDA DE ALTERNATIVAS DE CAMBIO	28
1.4.1. Paros cívicos	28
1.4.2. Diálogo nacional y apertura democrática	34
2. DESCRIPCION DE LOS ESPACIOS Y MECANISMOS DE CENTRALIS- TAS PARA LA PARTICIPACION POPULAR	40
2.1. ELECCION POPULAR DE ALCALDE	40
2.2. EL REFERENDUM MUNICIPAL	57
2.3. JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES	63
2.4. LAS COMUNAS	79
2.5. PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD EN LAS JUNTAS DIREC- TIVAS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS Y LAS CONTRA- TACIONES	87

3.	ESTUDIO DE LA PARTICIPACION SOCIAL EN LOS ORGANISMOS COMUNALES	92
3.1.	GRUPOS POLITICOS TRADICIONALES	92
3.2.	GRUPOS POLITICOS NO TRADICIONALES	100
3.3.	AUTOGESTION COMUNITARIA	107
3.3.1.	Organización de base	109
3.3.2.	Movimientos cívicos populares	114
4.	LA PARTICIPACION POPULAR Y SU INFLUENCIA EN LA SOCIEDAD	118
4.1.	PROCESOS SOCIALES DE PARTICIPACION POPULAR COMO ALTERNATIVA DE CAMBIO PARA LA DESCENTRALIZACION EN LA SOCIEDAD COLOMBIANA	118
4.2.	IMPLICACIONES DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES EN BARRANQUILLA.	124
4.3.	MOVIMIENTOS SOCIALES DE NUEVO TIPO.	131
	CONCLUSIONES .	141
	BIBLIOGRAFIA.	146

## 1. EVOLUCION HISTORICA DE LA PARTICIPACION POPULAR Y LAS REFORMAS DESCENTRALISTAS EN COLOMBIA

### 1.1. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PARTICIPACION POPULAR

Al hablar de los antecedentes históricos de la participación popular, hay que ubicar en el tiempo la evolución de los movimientos en donde el pueblo trató de transformar las condiciones de vida; no se trata de hacer o rehacer la historia social del país, pero si es indispensable realizar un análisis retrospectivo de esos movimientos importantes para nuestra nacionalidad. Con la reconstrucción de los antecedentes históricos de la participación popular se logrará ver con claridad que actualmente, la participación al igual que antes tiene y tuvo orígenes sociales, económicos y políticos; los cuales determinaron así su repercusión en su época y sus efectos posteriores, permitiendo determinar cuales son las implicaciones que va a tener la participación popular en la sociedad actual.

1.1.1. Movimiento comunero. En Colombia los acontecimientos más importantes protagonizados por las masas, se pre-

sentan como fenómenos sociales que han ido jalonando la historia Colombia. Sin embargo la presencia de los grandes movimientos han estado anteceditos por situaciones de crisis y tensiones que sufre la sociedad.

El movimiento comunero se presenta como especial dimensión y transcendencia de la historia Colombia debido a que logró una gran movilización de los sectores populares que se puede considerar como una de las primeras manifestaciones del pueblo, en busca de transformaciones sociales y políticas.

" La singularidad y transcendencia nacional de la insurrección de los comuneros consistió en que a partir de ella, la historia de la Nueva Granada cambió de naturaleza y de sentido, dejando de ser una parte marginal de la historia de España para tomar la categoría de la historia de un país"<sup>1</sup>.

Tales acontecimientos hacen notar que el pueblo aún sin una clara identidad de clase y de lucha social empieza a tomar soberanía e influencia en el Estado para promover

---

<sup>1</sup>GARCIA, Antonio. Los Comuneros. Bogotá. Editorial Plaza & Janes. 1981. p..17.

sus transformaciones.

Por los cambios económicos ocurridos en España las concepciones y las funciones de la colonia cambiaron, la Guerra que declaró Inglaterra a España se hizo sentir en la Nueva Granada, hecho que obligó al gobierno español a la creación de nuevos impuestos, para atender a los cuantiosos gastos, lo que hizo insoportable la situación económica del pueblo. Semejante explotación fue ahondando las diferencias entre los peninsulares y los criollos los cuales no podía con los impuestos, llevándolos a tomar esta determinación para poder liberarse de las ataduras que cada día le oprimían con más fuerza.

" La amenaza de nuevos impuestos y el empeoramiento y agravamiento del estanco del tabaco fueron los motivos inmediatos de levantamiento, pero tras ello y como causa esencial estaba el despojo de tierras a que estaban sometiendo a las masas indígenas"<sup>2</sup>.

La situación impuesta por la corona que con ciertas medidas descritas deja de ser intermediaria paternalista entre la aristocracia criolla y los indígenas, para constituirse en la explotadora de todos. Permitiendo que surgieran

---

<sup>2</sup> BUENAVENTURA, Nicolás. Dos enfoques de la época colonial  
En: Documentos políticos N° 48. (abril 1985). pp.7-25.

en la sociedad dos contradicciones, una entre la clase poseedora criolla y la corona por causa de los impuestos.

En la sublevación de los comuneros hicieron parte también el pueblo compuesto por esclavos que querían su libertad, los artesanos y comerciantes cada uno de los cuales trataron de reivindicar sus intereses y el pueblo empezó a ser valer lo suyo. En este marco se presenta la revolución de los comuneros que en un comienzo tuvo identidad de intereses para oponerse a la corona, ya que los impuestos afectaban a todos.

Los comerciantes y latifundistas que formando parte de la clase privilegiada necesitan ir contra el régimen colonial que los había formado, para poder ejercer su dominio; éstos obtuvieron también el concurso de los artesanos quienes luchaban contra la economía colonial pero no compartían totalmente las ideas liberales, en esta lucha del deseo de libertad estaba condicionando principalmente por la falta de libertad de comercio y se identificaba con las ideas de libertad.

Los principales grupos sociales promotores del movimiento fueron los artesanos y pequeños propietarios quienes se veían afectados por las medidas coloniales, los grupos indígenas que constituyeron la masa de lucha y fueron

los más afectados por la prohibición del cultivo del tabaco y algunos terratenientes que pretendían el dominio del poder los cuales tenían que luchar contra la situación colonial unidos a otros grupos.

El movimiento comunero presenta una tendencia de origen económico expresada en una participación masiva en sus reclamaciones y en general un aspecto locativo de dimensiones fundamentalmente regionales.

Debido al concurso de las diferentes fuerzas sociales especialmente las masas populares, que protestaban por las situaciones de contradicciones económicas que se presentaban en ese momento; se vino a constituir en la primera afirmación práctica de la soberanía popular, la primera forma de representación y manifestación de derecho democrático; el de participación directa en el gobierno.

La aristocracia criollo que tenía más que perder con las demandas populares que con el sistema tributario español pacta con lo corona, entregando a los comuneros; movimiento que al final fracasa en las conocidas capitulaciones, en las cuales acordaban suprimir gran número de impuestos, terminar con las grandes diferencias sociales existentes entre españoles y americanos, además se propuso establecer reformas políticas y administrativas, que

lo favorecieran.

Al no cumplirse lo propuesto los comuneros se ven traicionados y estos lo hacen dispersarse. Por eso se consideró como una insurrección ingenua y poco vigorosa, pero a pesar de eso no se puede desconocer la trascendencia que tuvo este levantamiento, el cual permitió dar paso a otros movimientos tomando éste como ejemplo.

" Es importante considerar que demostró las debilidades del gobierno español y abrió el camino a posteriores rebeliones ya consciente de la problemática de la emancipación".<sup>3</sup>

La revolución comunera no triunfó debido a que el pueblo no tenía la organización necesaria, propicia para afrontar la situación que se presentaba ni tampoco tenía una clara conciencia sobre lo que se debía construir, además las clases intermedias no estaban desarrolladas como para colocarse a la vanguardia de este movimiento de liberación. La insurrección comunera se convirtió en un movimiento pre-revolucionario de la guerra de independencia, ya que ésta no sería comprensible sin ella y sin las luchas transformaciones y cambios ocurridos en lo largo del siglo

---

<sup>3</sup> Instituto Colombiano de Cultura. S.A. Manual de Historia de Colombia. Bogotá. 2ª Edición. 1981. Vol. II. p.53.

## XVIII.

En síntesis, en el movimiento comunero se hace evidente el primer intento de los sectores populares de participar colectivamente e influenciar en el control sobre las variables de decisión que van a repercutir en el sistema social. Resultado esto de la situación que afrontaba España en ese momento y que estancaba la vida y desarrollo de las colonias, por lo que en el fondo de ese movimiento se aprecia el deseo de la separación de la metrópolis, tratando de ampliar su capacidad de intervención y buscar transformaciones sociales y políticas.

Pero lo que se veía con más claridad era la búsqueda de una administración propia de las colonias pero aún reservaba la posición de España en estas colonias, notándose que la clase criolla aún no estaban en capacidad para desarrollar con estilo propio un modelo de gobierno bien definido para la sociedad granadina.

1.1.2. Movimiento del 20 de julio de 1810 y la Constitución de la República. El período de Independencia se caracterizó por la pugna e intereses económicos, políticos, nacionales y regionales. Se expresó en la afirmación de los sectores comerciantes y terratenientes que se vincularon al nuevo centro hegemónico. El objetivo inmediato

fué la organización del nuevo Estado que permitió continuar con la unión de los grupos dominantes y crear una República Liberal deseados por todos. Además de la burguesía comerciantes y la aristocracia terratenientes existieron otros sectores sociales interesados en el cambio: Estos fueron los artesanos y el pueblo.

" Los primeros participaron en el movimiento por razones distintas, el sector más reaccionario como es la aristocracia terrateniente ante el avance de los ejércitos Napoleónicos, que era la encarnación de las ideas de igualdad de la Revolución Francesa, prefirió no ligar su suerte a la de la corona y se separó de ésta antes que los libertinos de Francia, propagadores del dogma de libertad entre los hombres, tomaron el gobierno de la metrópolis y sus colonias y decretaron la libertad de esclavos".

La participación de las masas en este proceso revolucionario se observa como un fenómeno de singular importancia, debido a que en muchos casos fué la fuerza popular la que determinó y luchó por las causas patrióticas, que llevaron a la independencia absoluta de la colonia y la Constitución de la primera República Neogranadina. El

---

<sup>4</sup> LIEVANO AGUIRRE, Idalecio. Los grandes conflictos sociales y económicos de nuestra historia. Bogotá: Tercer Mundo. Segunda Edición. Tomo II. 1966. p.138.

pueblo en todo momento mostró su espíritu de lucha dejando sus quehaceres para volcarse sobre la ciudad, con la oposición del pueblo contra las autoridades coloniales.

Los dirigentes criollos propusieron que se creara un cabildo abierto y se procediera a formar una Junta de Gobierno para la Nueva Granada, en donde el pueblo pudiera deliberar libremente, surgiendo así el primer enfrentamiento entre los criollos notables y el pueblo.

Este cabildo poseía un claro sentido democrático que postulaba e indicaba la unidad del pueblo consigo mismo representando un peligro para las autoridades virreinales y para la oligarquía criolla. Los sectores populares día a día se incorporaban a la causa patriótica a medida que iba adquiriendo una conciencia popular sobre la independencia y la liberación anticolonial. A partir del 20 de julio el gobierno de la nación quedó en manos de la Junta Suprema del Nuevo Reino de Granada, con esto los criollos comenzaron a organizar y solucionar los asuntos del gobierno, y el Estado reacciona vigorosamente, constituyendo una junta popular en la que manifestaban sus inconformidades, y las masas criollas exigieron participar en todo lo relacionado con la administración de la Nueva Nación.

" La Junta de Gobierno Neogranadina definió sus aspiraciones políticas, la finalidad central del movimiento de emancipación nacional no es otra que la destrucción del régimen económico colonial, la eliminación de las caducas instituciones creadas por España en sus sufridas y miserables colonias de América!"

La burguesía logró imponer en el comercio internacional una política acorde con sus intereses al implantar la libertad de comercio, pero internamente tuvieron que conformarse con tímidas reformas que rápidamente fueron anuladas por los gobiernos reaccionarios.

La aristocracia fué determinante para el rumbo que tomó la República después de la Independencia. La burguesía trató de realizar cambios e implantar nuevas formas de producción, mientras que la aristocracia satisfecha con la simple independencia vino a ocupar los cargos del gobierno, pero decidida a no dejar cambiar las formas económicas existentes para que se vulneraran sus privilegios y bloqueó las reformas propuestas y como no eran lo suficientemente fuertes para imponerlas tuvo que resignarse a una transacción y esperar tres décadas cuando ya fuerte y con el apoyo del pueblo realizó las transformaciones de una verdadera revolución burguesa.

Entre 1810 y 1815 nuestra patria vivió un período de aprendizaje el cual fué señalado como de patria boba, caracterizado por las diferentes tendencias políticas, administrativas, en este período de discusiones políticas entre los patriotas se desarrollaron una serie de luchas internas entre criollos y el pueblo, éste hecho causó a la nación pérdidas en riquezas y determinó una baja en las fuerzas populares lo cual fué aprovechado por los Españoles para volver a dominar, debido a los constantes enfrentamientos con personajes empeñados en defender tenazmente el reconocimiento de los derechos de la corona. Nariño desarrolla una campaña en el periódico: La Bagatela en contra del sistema dependista, en el cual explicaba la posición de algunos criollos miembros de la aristocracia a los que no se les interesaba la independencia nacional, sino su propia independencia de clases, este fué fundado con el fin de combatir el débil gobierno y considerado como medio de expresión de las ideas independistas.

Desde el mismo 20 de julio se formaron dos bandos o partidos, el federalismo y el centralismo, las dos corrientes se enfrentaron para resolver cual de los dos sistemas era el más apropiado para la nación, que apenas daba sus primeros pasos de aquí surgieron males tan graves como la primera guerra civil en donde se enfrentaron los pro-

pios Neogranadinos.

El movimiento del 20 de Julio tuvo como cuna a Santa Fe pero repercutió en otras regiones del Virreinato en las cuales se instalaron juntas de gobierno parecidas a la de Santa Fe. Ante este hecho la Junta de Santa Fe invitó a las provincias enviar sus delegados con el fin de deliberar y formar el nuevo gobierno, algunas no enviaron representantes y los pocos que asistieron no lograron ponerse de acuerdo, puesto que algunos pedían que se organizase, un gobierno central dirigido desde la República, otros opinaban que cada provincia tuviera su propia forma de gobierno.

Los Federalistas encabezados por Camilo Torres argumentaban en favor de su posición que las provincias de la Nueva Granada podían valerse por sí misma y el sistema Federal favorece el desarrollo individual de cada provincia y con este sistema se desarrollaría todo el territorio.

Los centralistas y su principal caudillo Antonio Nariño proclamaban la necesidad de conformar un gobierno central, que debía residir en Santa Fé, para hacerle frente a España y a sus intentos de volver a someterlos a su dominio

---

<sup>5</sup> NIETO ARTETA, Luis E. Economía y cultura en la historia de Colombia. Bogotá. Editorial El Ancora. 7<sup>a</sup> Edición 1983. p. 33.

por lo tanto era necesario un gobierno central y fuerte, que contara con el consenso del pueblo a través del voto ciudadano, por eso Nariño defensor del sufragio universal propuso " que todo ciudadano en el ejercicio de sus funciones debe votar y todo el que vota debe tener opción a ser elegido"<sup>6</sup>

Con esta medida se perseguía cierta soberanía y autonomía del pueblo, a través de su participación en las decisiones políticas y administrativas, con el objetivo de legitimar el gobierno central a través de una legislación que rigiera para todos.

La Constitución de Cucuta expedida por Antonio Nariño en 1821 para la naciente República como la Gran Colombia revela un evidente progreso en la técnica de la redacción constitucional. Nariño proponía: para que las elecciones se hagan con facilidad y sin que los pueblos sufran inconvenientes de reuniones lejanas, es preciso que el territorio de la República esté dividido y subdividido proporcionalmente en estado, estados en provincia, las provincias en departamentos y los departamentos en municipalidades y las municipalidades en judicaturas. De modo que

---

<sup>6</sup> NARIÑO, Antonio. Escritos políticos. Bogotá. El Ancora Edición, 1982. p. 96.

comenzando las elecciones en estas últimas, siguen gradualmente hasta que las elecciones de los Estados nombren los representantes de la República y sin que el pueblo deje de ejercer el derecho primitivo de su soberanía concurriendo a la formación de su gobierno.

La Constitución de 1821 estaba inspirada en los mejores propósitos pero adolece de efectos como la centralización administrativa en un territorio tan extenso en desmero de las atribuciones departamentales y provinciales y de la iniciativa del ejecutivo en disposiciones como ésta. Son atribuciones propias del Congreso decretar todas las demás leyes y ordenanzas de cualquier naturaleza, alterar reformar o derogar las establecidas, debido algunos defectos intrínsecos de la Constitución de 1821. Las crecientes aspiraciones descentralistas de las sesiones e inclusive la conveniencia de definir aspectos que separaban ostensiblemente a Bolívarianos y Santandereanos, llevaron al Congreso a convocar en la ciudad de Ocaña un Congreso Constituyente que estudiará las enmiendas del estatuto vigente.

Los convencionistas iniciaron sus sesiones y se dividen en dos bandos reviviendo las controversias de los primeros años de la independencia unos partidarios del sistema unitario y otros de las ideas federales.

" El 20 de enero de 1830 el Congreso inició sus sesiones que por la calidad de sus componentes y la tarea que estaba llamado a cumplir para revivir la Gran Colombia mereció el nombre de admirable"<sup>7</sup>.

Este calificativo no podía más, que la pura realidad que presentaba Venezuela instigada por Paéz bajo el pretexto de evitar la monarquía, se había separado oficialmente en noviembre de 1829 y en mayo de 1830 lo haría el Ecuador a instancias de Flórez, por ello esta Constitución expedida con los mejores propósitos de dar vitalidad a la Gran Colombia llegó tarde para solucionar las crisis.

La organización que se dió en el Congreso de Cucuta fué semejante a la que existe actualmente, con gobierno central, el poder público dividido en tres ramas independentistas: legislativo, ejecutivo y jurisdiccional, se verificó las elecciones para Presidente y Vicepresidente de Colombia.

Las luchas por la independencia mantuvieron un solo ideal en los jefes patriotas, la liberación del yugo español, pero la organización del Estado llevaba consigo la aplica-

---

<sup>7</sup>HENAO HIDRÓN, Javier. Panorama del derecho constitucional. Bogotá: Temis, 5ª ed. 1981. p.p. 12-14.

ción de diferentes tácticas según los distintos gobernantes; el Congreso era el terreno propicio para que cada uno expusiera sus ideas surgiendo sucesivamente las diferentes tendencias e intereses personales que fueron destruyendo la unidad y la aparente solidez de la República.

## 1.2. GUERRAS CIVILES Y ESTADO FEDERAL

1.2.1. Guerras civiles. Originadas en su esencia por las diferencias ideológicas de la época entre federalistas y centralistas y por el afán de poder. Las perturbaciones sociales y económicas que presentaron las guerras hicieron que el país se debatiera entre una anarquía y un fuerte gobierno centralista, esto por la incapacidad e inexperiencia de los criollos en el ejercicio del gobierno.

"Hacia 1850 en la Nueva Granada los grupos sociales no podían ubicarse en el mismo partido político. Las divergencias entre los latifundistas y los restantes grupos sociales debían expresarse en la oposición de dos nuevos partidos políticos, nuevos porque los radicales de 1850 no tenía ninguna vinculación intelectual con el viejo partido liberal"<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup>NIETO ARRIETA, Op. Cit. p. 85.

En este período existieron grupos sociales en general eran la aristocracia conformada por capitalistas, terratenientes, eclesiásticos, militares y dueños de esclavos, los cuales constituían la clase alta, los comerciantes agricultores, mineros, conformaban la clase media y por último estaba el pueblo o proletariado, en el que se encontraban los artesanos trabajadores libres y esclavos.

En la sociedad se manifestaron cambios esenciales como fue la abolición definitiva de la esclavitud, ésta obedeció en ese instante a la conjunción de fuerzas de tipo social, económicas, políticas e ideológicas, imperantes en la época.

Los estamentos sociales antes mencionados y las tendencias esclavistas dieron origen a violentos levantamientos sociales que determinaron una lucha de clases sociales a mediados del siglo XIX.

La primera guerra civil dada en el país, fué conocida como la de los conventos o supremos, su primera fase fué la ejecución de una disposición legal, que consistía en suprimir los conventos para dedicarlos a la educación, la participación de las masas populares en esta guerra se consideró como simple asistencia física, en defensa de los intereses de quienes lo manipularan, en este caso

el clero, el cual logró adquirir el respaldo de algunos sectores populares.

" Las masas del país no sabían porque luchaban, iban a la guerra en la mayoría de las veces en forma forzosa, para combatir en favor de una élite comerciante y terrateniente que lucha por ideas políticas que sí conocían de paso para ganar poder político y económico"<sup>9</sup>.

En la guerra civil de 1840 produjo con la derrota de los insurrectos, una mayor centralización política, se creía que el mal de la sociedad estaba en el desenvolvimiento de la libertad democrática y que era preciso combatirla a todo trance. Muchos fueron los motivos y razones que presentaron las diferentes guerras dadas en el país, algunos motivos fueron: El levantamiento de los terratenientes, esclavistas contra la abolición y las disposiciones laicizantes, en otros casos se mezclaron un sinnúmero de elementos como la crisis económica, creando el descontento propicio para el pre-alzamiento, otra causa que se puede señalar es el reparto burocrático, siendo los Estados de Santander y Cauca los escenarios propicios para la guerra.

---

<sup>9</sup> MOLINA, Gerardo. Las ideas liberales en Colombia. Bogotá. Tercer Mundo, 1987. p. 95.

La guerra de 1851 fué motivada por un levantamiento de terratenientes contra la abolición y las disposiciones laicizantes, las transformaciones llevadas a cabo por el gobierno de José Hilario López dieron lugar a esta guerra. En ella los contendientes se alinearon como liberales y conservadores, éstas medidas liberales afectaron al sector esclavista y las medidas religiosas fueron tomadas como pretexto para la insurrección, también se presenció la presión de los jóvenes tribunos que querían entrar al poder. El régimen que se inició con el general José Hilario López fué el resultado de un claro antagonismo de clase que había madurado desde el comienzo de 1848, mediante las continuas luchas entre los bandos. Por una parte se pretendió la afirmación económica de los comerciantes y terratenientes, el prestigio político de los militares y la influencia del clero. Por otra parte se trataba de defender los intereses de una clase manufacturera que siempre había estado en desventaja.

" En 1854 la guerra presentó un enfrentamiento clasista, por el desarrollo del proyecto liberal de transformaciones y adecuaciones del Estado"<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> TIRADO MEJIA, Alvaro. El Estado y la política en el siglo XIX. Bogotá. El Ancora: Edición, 1978. p. 85.

Los artesanos y los sectores populares se dividieron en dos grupos por intereses económicos claves, con las medidas propuestas por el partido liberal se implantó el libre cambio, además en ese momento empezó a liquidar los resguardos y ejidos; a través de éstas medidas el partido liberal logró atraer los sectores populares y artesanos y de igual manera procedió con el ejército y el clero. Con el apoyo de éstos sectores populares se presentó una situación de clases en la milicia, la cual permitió que el ejército se dividiera. El régimen liberal ocasionó el fortalecimiento de los estados provinciales, el cual produjo el levantamiento del Cauca con Mosquera, el cual en su permanencia en los ejércitos regionales realizó reformas de desmortización de bienes de la iglesia como triunfo de la guerra a nombre de la soberanía de los Estados, la descentralización de la guerra al ámbito regional fué producto de las condiciones regionales con la oligarquía, las cuales formaron poderes ejércitos ante un Estado Central que estaba desposeído de poder político y militar.

Una nueva confrontación civil armada se produjo contra el gobierno central de Rafael Núñez, ante esta rebelión Núñez recibió el apoyo de los conservadores y liberales. La rebelión de 1885 fué corta, pero demostró la eficacia represiva de un fuerte gobierno centralista, la incon-

formidad de los grupos radicales originaron esta guerra civil encontrándola como única forma de manifestarse ante un gobierno que le limitaba a imposibilitar su participación en el parlamento y la prensa. Con el fin de solucionar la crisis que vivió el país. Núñez teniendo en cuenta la división política le dió participación a estos grupos.

El último episodio de carácter político ocurrido en este período fué la guerra de 1876, como consecuencia del decaimiento de las relaciones de comercio internacional, esto hizo que se rompiera la alianza entre los terratenientes y comerciantes ante la necesidad de reformar el Estado, de hacerlo cambiar de tal forma que no permitiera la pérdida del poder económico de los latifundistas. La derrota de las fuerzas conservadoras no significó el triunfo del liberalismo, el cual comenzó a ceder sus posiciones políticas.

1.2.2. Constituciones federales. En medio de guerras civiles que continuaban por la inconformidad de algunos sectores de la población y la incierta situación política que se prolongaba por las luchas entre los partidos existentes hace que el gobierno convoque a una convención, para elaborar una nueva Constitución que diera solución a la grave situación que estaba viviendo la sociedad.

Como consecuencia de la aplicación de los principios radicales, se fortalecieron los grupos regionales de terratenientes y comerciantes, los cuales debido a este poder económico y político empiezan a influir en la política interna de los gobiernos, lo cual dió como resultado que los Estados declaran su independencia y se dieran sus propias Constituciones, iniciándose el período radical, en donde los liberales pretendieron aplicar los principios más puros del liberalismo clásico en el país; dicho período se extendió hasta 1885.

La forma federalista utilizada por la oligarquía regional se encontró como la más adecuada para disponer en su beneficio del patrimonio nacional, de ésta manera los estados adecúan sus legislaciones, de acuerdo con las particularidades de las regiones y sus recursos para la apropiación de los bienes a través de los Estados Federales. En esta apropiación de bienes y recursos, no se distinguieron las corrientes ideológicas liberales y conservadoras.

La política federalista fué tomada como medio para autonomía regional y utilizada por la oligarquía regional para su fortalecimiento económico y social en territorios donde pudieran ejercer su dominio.

" Las mayorías radicales en el Congreso con el apoyo en

algunos sectores conservadores expidieron la Constitución de 1853 declarada para mermar las funciones del poder ejecutivo"<sup>11</sup>.

El carácter centrofederal que se dió en esta Constitución adoptándose la forma federal para los Estados, el sufragio se dejó a libertad de las privincias para su reglamentación. Es así que en donde dominaba una corriente ideológica, ésta propiciaba las leyes sobre votación electoral, las cuales favorecieron a su corriente.

El triunfo de los liberales permitió a los radicales imponer sus puntos de vista en la Constitución de Río Negro en 1863, ésta Constitución fué inspirada en el más profundo liberalismo clásico, los Estados fueron completamente independientes uno otro. La Constitución de 1863 es la expresión de la Alianza entre comerciantes y terratenientes vinculados al sector exportador, éstos son representados por los radicales. La descentralización de los Estados Federales les provocó la desorganización económica y política del país, ya que cada estado proclamó unas tras otras sus Constituciones.

---

<sup>11</sup>Instituto Colombiano de Cultura. Op. Cit. p.

El liberalismo estaba dividido en dos grupos: Los radicales que deseaban que se mantuviera la Constitución y los moderados que junto con los conservadores defendían un cambio hacia el centralismo, con la elección de los últimos presidentes federalistas comenzó a decaer el sistema federal dando la oportunidad al partido conservador, representado por Rafael Núñez quien promulgó la Constitución de 1886, por la cual derogó por completo la forma federalista del gobierno.

El proyecto de regeneración, que se proclamó a partir de la Constitución del año 1886 con un gobierno central y unitario, fué traducido a un sector del liberalismo como un orden de represión, chocando con sus intereses parciales y convirtiéndose en un monopolio del gobierno por una coalición de derecha (conservadores-liberales) que le dió al Estado una nueva forma de gobierno.

### 1.3. REGENERACION Y CENTRALISMO

Frente a los desequilibrios suscitado por las libertades absolutas y la soberanía de cada Estado en el período Federal, se dan las condiciones económicas de gran avance y diversificación en las exportaciones, que permitieran la consolidación de una clase poderosa con múltiples intereses, la cual requería una nueva forma de Estado para

desarrollar sus actividades económicas.

Se presenta por lo tanto, la necesidad para este sector social, de una política de carácter centralista, de estado fuerte; que permitiera empresas amplias y sobre todo de un orden que les brindará la seguridad y la protección de sus capitales en empresas hacia la formación de un proyecto global de exportación.

Todo lo anterior debido a que el Estado Federal no ofrecía éstas garantías ni protección, y los inconvenientes de los permanentes conflictos y fricciones sociales que agravaban la situación.

Este período es un momento difícil en la historia de Colombia; sentó las bases de un nuevo período denominado de regeneración de la República, acompañada de la reforma política, que llevó a la instauración de la nueva Constitución, que puede definirse como un movimiento político cuyo objetivo principal fué la correlación de los graves males que aquejaban a la República a partir de 1849, como resultado de la aplicación de constituciones, leyes y prácticas de gobierno diferentes a las necesidades del país. Esta situación buscaba anular todos los poderes y soberanía a los Estados para lograr una unidad en el país y a la vez una paz institucionalizada del Estado;

con lo que se lograba una República autoritaria y centralista, la cual impedía que otras fuerzas aún democráticas incursionaran en la política nacional, imponiendo medidas tales como el control de prensa, por medio del cual amordazaban a los grupos opositores.

El proyecto político de Núñez se basó fundamentalmente en la Constitución de 1886 en donde propuso un gobierno fuerte convirtiéndose en el eje principal de la regeneración del país.

La regeneración fué una tendencia a la racionalización del Estado Colombiano, representando una comprensión extremadamente objetiva de la vida política y jurídica del Estado.

Desde 1878 Núñez planteó la regeneración como respuestas a los fracasos de continuar la vinculación con el comercio internacional, a la necesidad de restaurar políticamente el país, estableciendo una economía nacional, hacer surgir un mercado nacional y romper las barreras de separación entre los Estados.

Los gobiernos de la regeneración tuvieron aciertos en la organización legal de la República, pero cometieron muchos errores que adelantaron a los liberales a levantar-

se en armas.

Durante la segunda presidencia de Núñez y luego de triunfar completamente contra la insurrección liberal de 1885, se inicia el cambio político del país. La Constitución de 1886 reemplaza a la Constitución Federalista de 1863, da una nueva forma al Estado mediante la creación de un Estado libre de derecho que reconstituye la unidad del país.

La verdadera contribución de Núñez al desarrollo político y económico del país fué el establecimiento del estado centralista con unidad de legislación y el criterio sociológico de su época; el proceso lógico de las sociedades que es ir de la desarticulación a la unidad.

La Constitución de 1886 en diferentes aspectos asumió su pensamiento, uno de ellos fué que acabó con el federalismo que había dividido la nación, desorganizándola y al cual se le atribuían las constantes revoluciones que tan duramente la azotaron. La formación de una República unitaria, con una centralización política y descentralización administrativa, sin embargo esta última no se aplicó en el período de la regeneración, el otorgamiento de funciones extraordinarias al Congreso fueron otras de las disposiciones dadas en esta Constitución.

El pensamiento de Núñez era una democracia convenientemente dirigida con escasa participación popular. El proyecto de regeneración incluía tres instancias, la económica, la jurídico-política y la ideológica sobresalió la creación del Banco Nacional y la implantación del papel moneda; el establecimiento de algunas medidas proteccionistas para la incipiente industria y atraer al mismo tiempo los sectores artesanales como táctica política.

A partir de ese momento los conservadores toman la dirección del Estado e imponen la centralización política, el régimen presidencial y se reafirma el concordato con la Iglesia, dándole toda clase de prerrogativas.

La regeneración produjo cambios hacia el proteccionismo lo cual no dió resultados, originando ataques constantes de parte de los contrarios al gobierno e impidió la integración de los diversos grupos de la burguesía progresista; los artesanos y comerciantes divididos lucharon por defender sus propios intereses.

#### 1.4. PROCESOS SOCIALES EN BUSQUEDA DE ALTERNATIVAS DE CAMBIO

1.4.1. Paros cívicos. La forma centralista del gobierno; a regido en el país a partir de la Constitución de 1886,

concentrando el poder en el centro, rígido y fuerte sin permitir que fuerzas aún democráticas entorpecieran la función de ésta Constitución.

Todavía hoy cuando mirando retrospectivamente este hecho se observó que el severo transcurso de los años ha servido tan solo para perfeccionar éstos textos y adaptar su estructura a las necesidades de los tiempos modernos.

Sin embargo, estas adecuaciones a la estructura política del país no responde adecuadamente a las verdaderas necesidades de las regiones para su desarrollo económico y social; pues teniendo en cuenta las diferentes territoriales y dinámicas sociales de las regiones de la nación, a la cual no atendían éstas reformas, se fueron generando diferencias en el desarrollo dando lugar a profundos conflictos y descontentos sociales, frente a la restringida participación bipartidista en el gobierno.

Una forma generalizada de éstos conflictos e inconformidades lo constituye más representativamente los movimientos cívicos populares; los cuales ante la necesidad de una participación directa y de crear un poder paralelo al poder social, que encuentran su justificación, por reconocimiento de la impotencia del Estado para resolver los problemas de la población en lo que se refiere a la satis-

facción de sus necesidades elementales.

La historia de los paros cívicos en Colombia se inicia con el llamado Frente Nacional, avanzando vertiginosamente convirtiéndose en un gigantesco caudal que abarca diferentes clases sociales, consisten esencialmente en la parálisis total o parcial de las actividades para exigir del gobierno una solución a los problemas relacionados con los servicios públicos, problemas que afectan a la mayoría de la población, en la medida en que ésta se ve afectada, participan significando eso que la base social de los paros cívicos son por lo general pluriclasistas.

"El pluriclasismo no se traduce en un acuerdo definitivo y constante de todos los participantes sobre todos los puntos, sino por el contrario, en acuerdos coyunturales sobre ciertos aspectos alrededor de los cuales se constituye un programa de unidad de acción sobre los otros puntos los intereses pueden llegar a ser incluso antagónicos"<sup>12</sup>.

Cada clase social se moviliza por un objetivo común, pero a partir de intereses muy diferentes, cada grupo social participa en función de su propio interés.

---

<sup>12</sup>MEDINA, Medófilo. La protesta urbana en Colombia en el Siglo XX. Bogotá. Editorial Colombia Nueva. 1984. p. 162.

La historia de los paros cívicos se confunde con la de movimiento cívico, el paro cívico hace parte de lo que constituye el elemento más desarrollado y representativo, es el resultado de todas las fuerzas que han confluído para dar origen al movimiento cívico, existe una amplia participación entre los diversos sectores sociales de la producción al interior de los movimientos cívicos, en la cual la clase obrera tiene el más alto porcentaje.

Lo importante no es el movimiento obrero o los paros cívicos en sí mismos, lo decisivo es la articulación dialéctica de sus luchas y su desarrollo dentro de una coyuntura que determine las relaciones políticas entre ellos. La participación de la clase obrera a través de los sindicatos, es una superación del espontaneismo inicial, superación que se refleja en la permanencia del comité después de los paros como una instancia representativa.

El interés de la clase dominante por el movimiento cívico es debido a que ellos necesitan contar siempre con el apoyo de las clases medias y populares, las cuales le permiten imponer sus proyectos, ya que la dominación de clase no puede ser impuesta por sí misma a todo el conjunto social, indefinidamente para resolver sus contradicciones ellas necesitan de la aceptación social y de los medios para imponer el consenso a todo el conjunto.

La clase obrera surge como la fuerza más importante aunque numéricamente no lo sean tanto, ya que la mejor parte de la industria se concentra en las grandes ciudades. Lo que cuenta en un sinnúmero de participantes de una clase para determinar el recorrido de un movimiento social, sino su tipo de participación tanto local como nacional. Actualmente, la participación de la clase obrera poco numerosa en los municipios logra dar sus frutos. Esto no se debe a las ventajas que su misión histórica le ofrece, sino a otras condiciones que le son favorables. La clase obrera no se ha encontrado siempre a la cabeza de la lucha de clase, pero gracias a la presión de las bases los acuerdos unitarios entre las cuatro centrales comienzan a materializarse, lo cual la coloca en una posición de fuerza, que le es favorable con relación de las otras clases.

La afirmación de que la clase obrera le haya abierto las puertas al movimiento cívico no quiere decir necesariamente que los sindicatos fueran los precursores de los paros, sino que su participación ha sido siempre más constante y eficaz.

La participación de la clase obrera, por su peso político y por su experiencia de lucha ha producido transformaciones que reforzaron el movimiento social urbano a nivel

general y más particularmente a nivel organizativo, por el hecho de existir una interconexión entre participación en un paro y las posibilidades de constituirse en dirección del mismo.

El paro cívico no es un fin en sí mismo, es un instrumento de la lucha de clases nacido a partir de la lucha por los servicios públicos, su objetivo estratégico es la huelga general determinada por la correlación de clases, es decir, puede variar según el poder, el grado de organización y los intereses de las clases participantes, la importancia del paro cívico nacional de 1977, es que logra una acción unificada de la participación de las cuatro centrales obreras, la cual tuvo una lista de reivindicaciones común, fué calificado como la modalidad de lucha popular más adecuada permitiendo expresar de una manera unitaria los intereses de la mayoría de la población, fué un acontecimiento político por múltiples razones, por las circunstancias en la cual se produjo, por la respuesta del gobierno, por las fuerzas políticas que intervinieron, trajo como consecuencia el auge de las luchas urbanas, estimulando la lucha de masas populares que se quebrantaron con los cambios impuestos por el régimen político, cuya expresión fué la adopción del llamado estatuto de seguridad.

En la medida en que las contracciones políticas y económicas se agudizan, las masas tienden a crear como consecuencia formas propias de luchas. En este sentido aparecen los paros cívicos que últimamente han intensificado su presencia en el país; en estas circunstancias el Estado recurre a formas gubernamentales que superen la situación dando muchas veces origen como señalamos el caso, a la nueva reforma política que responda a las necesidades sociales.

1.4.2. Diálogo nacional y apertura democrática. El movimiento democrático popular viene tejiendo ahora nuevas posibilidades de acuerdos políticos, reacomodados en las diversas propuestas políticas planteadas como alternativa de cohesión, conducentes a nuevos desarrollos de la unidad en los marcos de la coyuntura y que trascienden a ésta.

" La convergencia democrática nacional se configura como el escenario propicio para responder de manera unitaria a los retos que plantea tanto la política de régimen actual como la necesidad de ampliar el espacio de incidencia del movimiento obrero y popular en los actuales momentos".<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> VILLARRAGA, Alvaro. et al. Diálogo nacional y apertura democrática. En: Revista CENASEL N° 1. Abril, 1987. p.9.

Lo anterior presupone realizar acuerdos entre las diversas fuerzas sociales y políticas para jalonar los múltiples procesos unitarios existentes en las distintas formas de organización y lucha de las masas elevarlos a nuevos niveles y propiciar su integración y contribuir en forma significativa a la construcción de una verdadera alternativa democrática y popular de carácter frentista.

En Colombia avanza el crecimiento y desarrollo de un amplio movimiento político que surge desde las entrañas del pueblo dada la estructura clasista de la sociedad y fruto del trabajo de demócratas y revolucionarios, así como de la crisis de los partidos tradicionales, de la bancarrota de los sindicatos patronales, las masas trabajadoras, en particular la clase obrera y su vanguardia política, van configurándose progresivamente en la espina dorsal del proceso de centralización del movimiento, lo cual permite avanzar en el desarrollo de las condiciones hacia la concreción de un vasto frente popular.

La convergencia requiere el despliegue inmediato de las más vasta acción de masas y de los más amplios acuerdos para enfrentar la ofensiva del actual régimen y lograr conquistas democráticas, pero sin duda, la unidad de acción en la coyuntura se relaciona y sirve de propósito central de forjar un amplio frente popular, tarea de gran amplitud

y alcance general en el marco de la táctica política, pero que desde ya va ir cimentando aspectos de su concepción política y organizativa.

" El Congreso constitutivo de la CUT, el Segundo Congreso del movimiento cívico y populares y el Foro ideológico ponen de presente una maduración en la polémica, en el tratamiento de las contradicciones al seno de la izquierda; arrojan un resultado positivo con respecto a las posibilidades de unidad, condensado en el hecho de aceptar que pese a existir diferencias de orden táctico estratégico y de coyuntura, también se dan importantes coincidencias políticas favorables a un acuerdo de convergencia benéfica para el movimiento de masas y para los intereses democráticos y progresistas".<sup>14</sup>

Para lograr las condiciones sociales que hagan posible el derecho a la vida, paz y la democracia, los demócratas y revolucionarios, luchan por una vida digna para el pueblo, donde no sólo se respeten los derechos económicos y sociales, sino que exista real libertad, participación política y respeto por parte del Estado del derecho y la capacidad del pueblo para luchar por las transformaciones sociales.

---

<sup>14</sup>Ibid, p. 10.

El momento político actual exige definiciones con respecto a la necesidad de reacomodos tácticos de todas las fuerzas progresistas, reclama la adopción de una mentalidad política de todos los sectores para estimular, con un espíritu innovador y creativo, el crecimiento y cualificación del movimiento obrero y popular en sus diferentes expresiones, plantea el reto de forjar un movimiento de convergencia democrático, de aprovechar la coyuntura de elección popular de alcaldes y la participación en ellas, en el sentido de conquistar nuevos espacios políticos y proponer salidas políticas democráticas que cierran el paso a las pretensiones de las minorías detentadoras del poder.

Lo anterior supone definir acuerdos para competir las diversas fuerzas políticas en la coyuntura electoral, posibilitar la acumulación de fuerzas y avanzar en la construcción del Frente Popular en medio de la lucha por una verdadera apertura democrática.

El carácter excluyente que ha tenido el régimen hacia los agrupamientos alternos al bipartidismo, no solo los ha limitado sino enfrentado hasta hacer que desaparezcan del escenario político.

Con ello la confianza en lograr los cambios sustantivos por las vías democráticas ha sufrido un duro revés puesto

que la democracia fuera de fortalecerse en esta línea del bipartidismo ha provocado respuestas como la expresada de manera clara en las guerrillas, se hace más crítica con relación a la utilización de la violencia como medio predominante de confrontación política.

La democracia como modelo y como sistema de gobierno supone precisamente todo lo contrario a la predica guerrillista.

La negociación y el diálogo son los instrumentos privilegiados y el consenso mayoritario, es la meta deseada y buscada mediante la confrontación no de armas sino de ideas y de fuerzas civiles, pero la violencia indiscriminada del Estado ha terminado por deslegitimarlo.

Y es precisamente de esa realidad de donde brota la necesidad de una serie de transformaciones profundas en el Estado que mediante la ampliación de la democracia elimine la utilización de la fuerza y la violencia y volverse eficaz en la acción política.

Así se observa el escenario político en el cual se enmarca la reforma descentralista municipal, como consecuencia de la presión ejercida por los sectores populares en busca de reivindicaciones sociales, en el momento propicio para

hablar de unidad, acuerdo y propuestas políticas, en busca de unificar respuestas en los diferentes frentes sociales del movimiento de masa, con el objetivo de que la comunidad amplíe y aproveche los espacios políticos de participación popular para su bienestar social.

## 2. DESCRIPCION DE LOS ESPACIOS Y MECANISMOS DESCENTRALISTAS PARA LA PARTICIPACION POPULAR

### 2.1. ELECCION POPULAR DE ALCALDE

La modernización del Estado con el propósito de alcanzar una mayor democracia y que a la vez esta adquiriera una nueva dimensión es lo que constituye el contenido de la actual Reforma Política Institucional.

Sin lugar a dudas la elección popular de alcaldes en la actual coyuntura, viéndose desde cualquier ángulo, es un proceso que traerá sus particulares características y consecuencias en la sociedad Colombiana. Hablar de la elección popular de alcaldes, no es un tema nuevo, ni original del país, pero dadas las circunstancias que se presentaron fué necesario lograr su afirmación y aplicación en la vida política del país.

Desde tiempos de las constituciones provinciales se hacía alusión a los alcaldes como autoridad municipal.

" En la Constitución de Cundinamarca, en 1811 se hace evidente la existencia del alcalde como primera autoridad municipal. El alcalde de cada parroquia de los comprendidos en esta provincia, señalaba el artículo 1º del título VIII convocará todos los años desde el presente de 1811, para el día 3 de noviembre a todos sus parroquianos, para el nombramiento de electores de la parroquia!"<sup>15</sup>

En las Constituciones nacionales se presentan nuevas modalidades de la institución del alcalde, pero sigue manteniéndose su existencia; luego en las constituciones federales es donde se presenta la inclinación a dar una autonomía a las provincias y a una constitución libre en cada Estado.

"En 1863, la Carta Constitucional por excelencia del liberalismo decimonónico que organizó el régimen federal de los Estados Unidos de Colombia. Con principios republicanos, federal, electivo, alternativo y responsable, dejó a los Estados miembros el establecimiento del régimen Municipal".

---

<sup>15</sup>Constitución de Cundinamarca. 1811. Citado por CORTEZ, Carlos. Código de Régimen Municipal. Bogotá. Editorial Legis. 1987. p. 88.

Como respuesta este sistema organizativo de autonomía locales, se fué creando la necesidad del cambio del régimen político, pasando de una unión de Estados a una simple unidad, con un rígido centralismo.

" Este centralismo es denotado en la Carta Constitucional de 1886, en el título XVIII, las siguientes características: El gobernador nuevamente es agente del ejecutivo central, designado por el presidente de la República, el alcalde es el mandatario del pueblo, pero designado por el gobernador respectivo, por el cual se convierte en su agente, en el distrito municipal. A partir de 1910 (A.L. N<sup>o</sup> 3), el alcalde se convertirá además en jefe de la administración municipal."<sup>16</sup>

Esta es la forma o modalidad que ha regido en el país desde ese entonces, quedando el alcalde como agente del gobernador o al servicio de su corriente política, y en definitiva era a quien debía responder por sus funciones, por su jefe inmediato y quien lo podía sustituir a su voluntad. Hasta la actual reforma del régimen político Municipal.

El contexto político en que se define la actual elección popular de alcalde, es importante conocer su contenido

---

<sup>16</sup>Ibid, p. 229.

y alcances, así como las tareas que en medio de un proceso unitario viene realizando los movimientos democráticos popular para lograr avances políticos, en contra del régimen antidemocrático y para colocar este espacio de lucha como es la elección popular de alcaldes al servicio de los objetivos y logros para una verdadera apertura democrática en el país.

Durante la administración de Belisario Betancur en el período de tregua, diálogo y apertura democrática, se dilucida el debate, sobre la democracia y participación política del pueblo en las decisiones nacionales y locales, el debate hizo sobresalir las divergencias existentes en torno a las concepciones sobre apertura democrática abriéndose una nueva etapa de discusión nacional, con amplia proyección de las organizaciones populares, con la presión del movimiento popular democrático; esto unido a la situación política que enfrenta el país coacciona al gobierno a buscar salidas como es la elección popular de alcaldes; en tales condiciones se da el restablecimiento parcial a nivel municipal de la democracia.

"Mediante la Ley 78 de 1986, por la cual se desarrolla parcialmente el acto legislativo N° 1 del 1986, se decreta la elección popular de alcaldes y se dictan otras disposiciones.

Según el art. 1º , los alcaldes serán elegidos por el voto ciudadano en la misma fecha donde se eligen concejales municipales, éstos tendrán un período de dos (2) años que se inicia el primero de junio siguiente a la fecha de su elección y ninguno podrá ser reelegido para el período siguiente".<sup>17</sup>

Se ha considerado que no es conveniente la reelección para el período inmediato en la reforma institucional, sería lo más antidemocrático, porque no sería conveniente que el manejo por parte de un alcalde que montado sobre la administración pública, sobre la burocracia y sobre las partidas presupuestales, pueda emplear todo este instrumento para su campaña política.

En lo tocante a la organización municipal y ante el intento de afrontar el problema que plantea las muchas localidades paupérrimas, en las que no hay vida local; ni organización económica, ni vida administrativa. La reforma trajo novedades al aplicar una democracia ampliada y participativa con la que se orienta propiciar al desarrollo de una vida local más activa en la discusión permanente de

---

<sup>17</sup>ORDÓÑEZ OCHOA, Rodrigo. La participación ciudadana: Un reto al futuro. Cali. Editorial Edición, 1988. p. 171.

los problemas comunitarios, que separe al ciudadano de la concepción tradicional de afiliación política marcadas por el clientelismo o la simpatía personal, y lo vincule a programas en razón de propuestas efectivas para el mejoramiento municipal.

Pero en este aspecto la reforma se ubica en forma muy parcial al ámbito de la aplicación de la democracia directa, la reducen tan solo al hecho mismo de la elección de los alcaldes, en las cuales está muy claro no se eligen soberanos en las localidades porque estos van a realizar funciones estrictas delegadas por el poder central, donde se dictan sus atribuciones, prohibiciones, etcétera, donde se va a presentar la manifestación de la nueva modalidad o la inclinación del gobierno que es un centralismo político y una descentralización administrativa, que presenta una concepción todavía débil y se inscribe dentro de la óptica de la modernización del Estado.

Existen sin embargo un compromiso con sus objetivos referentes a las funciones en el campo político, administrativos, ejecutivo y policivas; que le son designados que ser incumplidas habilitan la revocabilidad del mandato, quedando así que la llamada " autonomía política" para designar sus mandatarios, controlarlos y revocar el mandato, que reducida a una simple participación electoral.

La aplicación de la elección popular de alcaldes y su funcionalidad como reforma hacia una democracia directa participativa va a depender del interés con que las nuevas fuerzas políticas impriman al proceso; dado el crecimiento de los nuevos movimientos sociales de las masas y el recrudescimiento de la tendencia facista y militar del régimen que pretende controlar una apertura democrática.

La elección popular de alcaldes aún hoy cuenta con voces de las más rancias ramas reaccionarias en oposición a la iniciativa, que no es más que la expresión del hegemonismo bipartidista, en contra de la participación de nuevas fuerzas en el escenario político.

Es de anotarse que las clases dominantes cuando de defender sus privilegios se trata, violan su propia legalidad, marchan a la inconstitucionalidad recurren a la violencia, porque al tratar de solucionar los conflictos sociales que afectan a la sociedad, crean o hacen proyectos políticos que luego cuando estos toman otros rumbos desfavorables a ellos, entran e impiden el pleno ejercicio de los derechos de las masas.

Hoy con el gobierno a la cabeza, asumen el reto de la elección de alcaldes por el voto popular como una prueba de juego, que introduce cambios en la política del Esta-

do, y propenden por una modernización estatal de contenido reaccionario que haga más eficaz sus propósitos.

Los partidos tradicionales en defensa de sus intereses y olvidándose de sus diferencias políticas y ante los eventuales fuerzas de las organizaciones populares, decidieron hacer coaliciones en la conformación policlasista de los partidos, con el objetivo de seguir con el dominio en la política local y nacional, donde ellos representaron la mayor fuerza para el control político y administrativo del Estado.

En las primeras elecciones populares de alcaldes realizada en los municipios el 13 de marzo de 1988 se creó una gran expectativa con la presencia de las diferentes fuerzas sociales que participaron en el proceso electoral.

Las actividades políticas realizadas por los partidos tradicionales en esta contienda estaba encaminada a sondear la situación a su favor a través del clientelismo y gamonalismo que mermado por las nuevas reformas dejó sentir su influencia en la vida municipal.

Otra forma utilizada por los partidos tradicionales para lograr su objetivo, fué ejercer su influencia por medio de sus homólogos de clase, los empleadores a través de

las cuales se somete a una presión económica laboral de los empleados. Esto obedece a la conciencia que cada uno de esos grupos burgueses de poder económico tengan sobre la incidencia que la elección pueda tener en sus intereses, a pesar que la reforma descentralista tiene como objetivo ampliar la cobertura democrática y propiciar la participación de otras fuerzas sociales, esto se desarrolló en medio de una violencia oficial y privada; presentándose en los municipios una lucha por el dominio político y administrativo, entre las nuevas fuerzas sociales del celo de los partidos tradicionales por compartir el poder del país.

Estas luchas o enfrentamientos, se observó con más claridad por conseguir el dominio en las capitales de los departamentos, en donde con mayor influencia los sectores de los partidos políticos tradicionales, mediante el control de los medios de comunicación a su favor y el manejo de su poderío económico, manipular los sectores populares desprotegidos y desarticulados como grupo social.

La posibilidad de que un municipio pudiera escoger a su mandatario local, fué un escape para el malestar social producto del deterioro de la imagen de la autoridad y la credibilidad de la clase política. Una ni otra ha cambiado. Sin embargo, en el nivel local, la elección

de alcaldes acercó en forma definitiva a la gente con la primera autoridad de su municipio, hay algo fundamental, el pueblo tiene hoy un canal, bueno o malo, pero inmediato en donde manifestar su inconformismo y su frustración.

Esta situación se manifiesta en la experiencia de muchos municipios donde los movimientos cívicos o el suprapartidismo decepcionado de la política tradicional terminaron derrotando a los mandatarios de siempre. El problema está en las zonas urbanas y en particular en las grandes ciudades, en las que el proceso se dificulta por los nuevos hechos políticos descentralistas, que no se podían preveer y por la misma problemática sociales que afectan a las urbes, por las características socio-culturales de sus habitantes, en su condición de inmigrantes recientes, formándose asentamientos populares con carácter transicional, en una disgregación del resto de la estructura urbana, y solamente cuando estos sectores logran una estabilidad habitacional comienzan a pensar en el mejoramiento de su entorno y posiblemente entonces percibe la necesidad de trabajar con sus vecinos, por su comunidad para obtener servicios que tienen un carácter colectivo. Además con su inexperiencia de organizaciones populares, su marginamiento de la sociedad dificultan su participación en la vida política.

Sin embargo los partidos tradicionales tienen el reto de su participación política que ha de llevarlos a usar además de sus tradicionales formas de controlar la política local y nacional y ante la presencia de sectores populares de adelantar democrática confrontación en torno a propuestas y alternativas específicas sobre los problemas de los municipios y ante los cuales adquieren un mayor compromiso con los ciudadanos que los respaldan y que deberá intentar cumplir, para no aumentar su desprestigio que es lo que ha constituido principalmente la crisis de los partidos políticos, en su decadencia como protagonista de la vida política.

En la búsqueda de salidas y propuestas alternativas a los conflictos sociales y económicos, los nuevos movimientos sociales vienen adelantando en sus tareas y programas, por eso la importancia de esta fuerza social que se perfila a través de los espacios de participación popular en los asuntos estatales.

Pero en ese mismo proceso de transformaciones y ascenso de la lucha de masas que significó la necesidad de nuevas medidas políticas sociales, que originaron la aparición de organizaciones de expresión popular, como la Unión Patriótica (UP), como manifestación de la consolidación popular que se contenía y avanzaba en la lucha de masas,

como una fase de estas y no como un simple proceso de participación electoral. Dado que su presencia originó conflictos, por la fuerte persecución de que fué objeto, demostró las contradicciones que existían en las reformas gubernamentales, donde realmente no existía garantías para la presencia de otras fuerzas políticas en la contienda electoral que la clase dominante no toleraba.

La violencia desatada contras las fuerzas políticas, de toda índole tuvo influencia e incidencia ya que muchos miles de ciudadanos no pudieron expresar por temor sus preferencias políticas, dándose un grado de abstencionismo político especialmente en las regiones de influencia de la oposición democrática llamadas zonas rojas o puntos críticos del manejo del orden público oficializándose la presencia militarista de uniformados.

Sin embargo las luchas populares siguieron adelante y en algunos lugares de conmociones sociales, de gran represión político-militar, se levantaron banderas democráticas populares por el pueblo.

Lo que la experiencia ha demostrado es que la elección representa un reto para la clase política local, en cuanto a capacidad de movilización del electorado que con un alto desprestigio, necesitaron introducir una serie de

cambios, en algunos aspectos, por su vinculación a organizaciones de masas y por compromiso en su lucha, hacen causa común pluralista con miras a encontrar un candidato que resume y acoja las aspiraciones populares y pertenezca a la clase política dominante.

Las características más importantes de las elecciones fué la expresión de amplias alianzas para elegir alcaldes, acrecentando de paso la importancia de los municipios en la estructura institucional del país.

La búsqueda de acuerdos políticos de las masas populares con otros partidos políticos o los grupos tradicionales van en busca de garantías de participación, y en la perspectiva de un negativo triunfo, se pensó en propiciar la expresión de organizaciones populares en esa misma dirección sobre la base de compromisos programáticos y aún administrativos.

Estas situaciones fueron presenciadas en los diferentes municipios del país, que el 13 de marzo comenzaron a reactivar la democracia local, algunos de estos aspectos se observaron en el municipio de Barranquilla, que debido a una serie de factores históricos y políticos la elección popular revistió características que la hicieron un caso muy especial dentro del contexto nacional.

En Barranquilla la elección popular de alcaldes se realizó en forma activa por la intensa votación ciudadana, que superó ampliamente la de Medellín (194.089 votos), en menor margen la de Cali (256.805 votos válidos). Sería importante analizar si esta actitud se mantiene o se incrementa para unas próximas elecciones dado que las difíciles circunstancias en que se desarrollaron las elecciones no permitieron un desenvolvimiento normal en este proceso. Se podrá considerar que se iría hacia un verdadero ambiente democrático, o si esto tan solo fué una respuesta coyuntural al experimento de la elección popular de alcaldes.<sup>18</sup>

Uno de los aspectos importantes fué la votación de la ciudadanía motivada por el beneficio directo que le ofrecieron los candidatos. También un incremento detrás de programas de gobierno que reflejasen sus necesidades y entre las cuales las más notables fueron: el mejoramiento de los servicios públicos, las vías de comunicación, centro de salud, la educación y seguridad ciudadana.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Centro regional de estudios económicos y sociales. Universidad del Norte. Elección Popular de Alcalde en Barranquilla. N° 4. Octubre, 1988. p. 3. \*

<sup>19</sup> DE LA CRUZ, Leonor. Qué piden los costeños a los nuevos Alcaldes. En: El Heraldó, Barranquilla, Marzo 14 de 1988. p. 7C.

Sin embargo las principales elecciones populares de alcaldes de Barranquilla, por su tradicional ambiente folclórico fueron catalogados como una verdadera fiesta de la democracia por los medios de comunicación local, que hicieron un gran despliegue de todas las actividades realizadas durante la jornada, especialmente de los candidatos de las dos grandes coaliciones que se enfrentaron en el municipio.

En lo político, la definición de los dos (2) principales candidatos y la conformación de coaliciones que los apoyaron fué un proceso singular. Apartándose de su comportamiento tradicional en Barranquilla, los jefes de los partidos políticos se dividieron alrededor de dos candidatos de afiliación liberal, detrás de los cuales se aliaron liberales, conservadores, como movimientos de izquierdas y democráticos.<sup>20</sup>

En general en el Atlántico las primeras elecciones de alcaldes se desarrollaron en un ambiente de plenas garantías para los grupos que participaron en la contienda electoral, tampoco se presenció el desorden público.

---

<sup>20</sup> Ibid. p. 12A.

La clase política Barranquillera, tenía en el debate la oportunidad de renovar su discurso proselitista y su imagen ante una ciudadanía incrédula, con un desequilibrio en la institución del alcalde, con un déficit en la cobertura de sus servicios públicos, la administración de la ciudad presentaba para el debate electoral niveles de ineficiencia y corrupción, fuertemente criticada por la prensa local y nacional.

" La clase política Barranquillera como una de las más clientelistas del país, con un alto grado de desprestigio acuesta y señalada como la principal responsable del deterioro de la ciudad; con un aceptación a su alrededor en su gran mayoría por las continuas luchas burocráticas que obstaculizan la administración. Los jefes de los diferentes movimientos locales, se vieron en la necesidad de introducir en su tradicional estilo de presentarse ante la opinión pública una serie de cambios que hicieron de la campaña electoral una jornada muy interesante desde el punto de vista de la ciencia política.<sup>21</sup>

Una alta votación como respuesta a las expectativas que la campaña había despertado, caso excepcional en el país,

---

<sup>21</sup> Centro Regional de estudios económicos y sociales. Op. Cit. p. 3.

el resultado final de las elecciones, no se había registrado antes un final tan apretado, dado que la decisión del Concejo Nacional Electoral fué un largo proceso, que finalmente fué demandado y que a la postre le tocó revocar esa decisión y declarar al otro candidato liberal de coaliciones como alcalde electo a escasos seis meses de concluir el mandato constitucional. Desde el principio hasta el final la elección popular de alcaldes de Barranquilla fué un evento muy singular que reflejó en buena parte la complejidad de la política local.

Observando los resultados electorales del 13 de marzo de 1988, demuestra a las claras la absoluta consolidación de la clase política tradicional en el control de la ciudad demostrando sus capacidades de movilización, los jefes políticos locales acapararon todo el espacio abierto por la elección, por ello no se produjo el surgimiento o la expresión de nuevas fuerzas diferentes a la de los partidos tradicionales. En este sentido, Barranquilla no presencié la irrupción en el escenario político de nuevos movimientos, ya fueran cívicos e ideológicos, ni tampoco la presencia de nuevas figuras políticas que anunciaran en el futuro un relevo en el interior de los partidos o por fuera de ellos.

## 2.2. EL REFERENDUM MUNICIPAL

La consulta popular surgió en el mundo cuando el procedimiento mágico-religioso de los auspicios cedió el paso a la práctica de congregar la asamblea general del pueblo para que los ciudadanos, tras ser consultados, deliberarían y emitirían su parecer a través del voto.

De estas asambleas populares se fué borrando poco a poco el recuerdo. Sólo en dos o tres cantones suizos subsistieron las llamadas "landgemeinde", como últimas reliquias de la democracia directa que podía hallar los historiadores y juristas al empezar el siglo XX. Sin embargo, en los últimos años varios países de Europa y de América han asistido a la resurrección de la consulta popular.

En Colombia se ha entendido siempre que la participación ciudadana, a través del voto directo, en ejercicio de la función constitucional del sufragio, debe comprender no solo la selección de las clases gobernantes en el país y las localidades, sino además una participación activa en donde puedan los ciudadanos comunes y corrientes, participar en las decisiones sobre asuntos de especial importancia en su localidad o en el país.

Así la nación se ha movido dentro del ejercicio democrático

en la selección de una clase gobernante, seleccionando desde el primer mandatario nacional que se inició a partir del año de 1910; hasta las autoridades locales, como es el alcalde desde 1988.

En Colombia, jamás el pueblo, fuera del plebiscito del año de 1957, ha participado en la decisión de sus grandes rumbos o en adopción de unos estatutos fundamentales para su estructura social. De las ocho constituciones nacionales que han regido en el país desde el año de 1921, ninguna de ellas ha sido expedida por el constituyente primario.

A los veinte años de realizado el plebiscito de 1957, impulsado por el Doctor Alberto Lleras y el Doctor Laureano Gómez, el presidente López Michelsen, en numerosos documentos denunció la crisis de nuestra organización departamental y municipal, en el año de 1976 propuso la convocatoria a una Asamblea Constituyente, que se encargaría de hacer las necesarias y urgentes reformas que demandaba al ordenamiento regional y local. Esta corporación de naturaleza y características especiales, escogida precisamente para esos efectos, sujeta a procedimientos particulares. Razones políticas llevaron a la Corte Suprema de Justicia a declarar inexecutable el Acto Legis-

Nº 2 de 1977<sup>22</sup>.

López no tuvo éxito en promover un consenso de los sectores dominantes para acordar soluciones a una crisis que veía peligrosa anunciada en los paros cívicos y en otras formas de protesta social.

Sin embargo este programa no cayó en el vacío ya que hace varios años se ha venido proponiendo por las más variadas personalidades y sectores que han introducido reformas a nuestro sistema político, encaminadas a modificar la rigidez estructural propia del régimen de democracia restringida, en el cual ha permanecido el país durante los últimos 32 años y sin duda alguna ha contribuido a avivar los conflictos sociales a niveles intolerables, cuyo progresivo agravamiento está en base de las múltiples violencias que padece la sociedad Colombiana.

El fundamento institucional, es que los ciudadanos se vinculen a la administración mediante la participación en la toma de decisiones, logrando opiniones favorables o desfavorables que permitan acabar con la apatía y desafecciones ciudadanas, reviviendo el espíritu cívico de la comunidad.

---

<sup>22</sup>CASTRO, Jaime.

Lo que se pretende ahora con esta reforma no es sólo que el pueblo pueda participar, por primera vez y dentro de unas vías jurídicas institucionales, en la adopción de normas sustanciales para su devenir histórico, sino además continuar con la facultad de selección de sus gobernantes y representantes en los diferentes organismos o corporaciones populares.

En los debates y negociación política, el Congreso no le dió vitalidad política al proyecto del referendum nacional, que iría a permitir consultar asuntos de importancia para la vida social del país, el cual faculta en una segunda fase al constituyente primario.

Sin embargo la consulta popular fué establecida según el Acto Legislativo N° 1 de enero 9 de 1986, contempla el referendum local también llamado plebiscito Municipal, consiste en la consulta que el Alcalde Municipal a los habitantes de un municipio que decidan sobre asuntos de interés local!"

De esta manera se busca poder vincular la población de desarrollo y mejoramiento de los municipios a través de una participación directa y activa, como lo es la Consulta

---

<sup>23</sup>Colombia. Dirección General de Integración y Desarrollo de la comunidad. Participación de la comunidad en la descentralización administrativa. Bogotá, 1986.p.12.

Popular para decidir sobre sus problemas en un verdadero ejercicio de la democracia.

Mediante la aprobación que se le dió a la consulta popular con la sanción presidencial de la Ley 24 de 1989, mediante la cual se autoriza la Consulta Popular en todos los municipios del país, todos los ciudadanos que no hayan perdido sus derechos políticos y aparezcan en el censo electoral vigente, podrán intervenir dos veces al año en los asuntos de orden local.

A pesar de estar establecida por la Ley, casi ningún sitio de Colombia los ha utilizado. Además, en la forma que el Congreso los reglamentó, quedaron muy reducidos los aspectos sobre los cuales las gentes pueden decidir, por ejemplo: En materia de construcción de las obras públicas solo podrán consultar aquellas que hagan por el sistema de valorización, no se podrá consultar política de endeudamiento del Municipio, cosa grave ahora existe la perspectiva de poder hacerlo para efectos de servicios y obras públicas.

Además, mucho menos, se permite consultar tarifas de los servicios uno de los aspectos que ha sido generadores de sinnúmeros de protestas ciudadanas.

Así, como tampoco se podrá tratar lo referente a la estructura municipal o remoción de funcionarios, todo da a conocer la incapacidad que tiene la población para tomar sus propias decisiones, olvidando por completo las medidas por la cual fué creado este proyecto y el que deja de lado al constituyente primario.

El referendum local es una prohibición para el pueblo, que le impide a este que mediante el empleo de mecanismo de intervención directa, pueda pronunciarse sobre las reformas introducidas al régimen político local o nacional exigidas por el agravamiento de la crisis social por la cual atraviesa el país.

De esta forma se recurre al referendum el cual tendrá en cuenta al constituyente primario, pero que en cierta forma no será así ya que no es el pueblo el que decide, sino los partidos políticos, los que siempre han decidido, y deciden sobre que aspectos va a opinar la población, olvidando muchas veces los verdaderos problemas que tiene el pueblo e introduciendo a éstas propuestas que no son perentorias no dejando asumir al pueblo el ejercicio de una democracia semidirecta a través de éste proceso.

Actualmente en el municipio de Barranquilla esta propuesta no ha tenido cabida, debido a la compleja política local presentando una ausencia de voluntad política por

la administración municipal, en la aplicación de este proyecto .

Se observa entonces poca posibilidad de la comunidad y las organizaciones de base de intervenir en las decisiones de la Administración Municipal que vayan a generar cambios en su entorno social.

### 2.3. JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES

El interés en lograr una solución a los problemas del país por la vía civil, se mira hacia una verdadera descentralización y hacia una voluntad política de participación ciudadana.

La figura político-administrativa de las juntas administradoras locales, como espacio de contacto entre la comunidad y el Estado, aparece por primera vez, en el constituyente de 1968 que autorizó las juntas administradoras de determinados sectores del territorio municipal. Según el artículo 196 de la Constitución Nacional<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup>CORTES, Op. Cit., p.227.

Las Juntas Administradoras Locales se inscriben en el proceso general de la reforma y participan del propósito de acercar al Estado y la comunidad fortaleciendo la administración municipal como la expresión y representación básica y primaria del Estado, establecida como un mecanismo para que la población organizada tome parte activa en el gobierno local.

" La Ley 11, artículo 16 de 1986 desarrolla esta disposición constitucional, autorizando a los concejos para dividir el territorio de sus respectivos municipios en comunes o corregimientos, según se trate de zonas urbanas o rurales con el fin de procurar una mejor administración y prestación de los servicios a cargo de las municipalidades. Además reglamente la organización y el funcionamiento de las juntas administradoras locales al interior de cada comuna o corregimiento<sup>25</sup>".

Al organizarse las Juntas Administradoras Locales se busca que parte de la descentralización y de la reforma administrativa sobre todo lo concerniente a las funciones de control, asesoramiento y fiscalización quedase en ellas y tales funciones sean llevadas a cabo por la participación ciudadana, como expresión de deber ser de las entidades comunitarias en la administración de los asuntos

---

<sup>25</sup> Ibid., p. 228.

públicos locales; en una figura de coadministración con las alcaldías en donde los alcaldes tendrán en cada junta su agente político administrativo como director de la misma, que obrará en calidad de ejecutar de las órdenes de su jefe político y de la que recibe de sus respectiva junta.

Para la mejor administración y presentación de los servicios públicos a cargo de los municipios, los concejos podrán dividir el territorio de sus respectivos distritos en comunas y corregimientos, con esta medida se busca hacer más expedito el ejercicio de las funciones públicas, ninguna comuna podrá tener menos de 10.000 habitantes y en cada una de éstas habrá una Junta Administradora Local; la tercera parte de sus miembros que la integren, serán elegidos popularmente por los ciudadanos de la respectiva comuna, por esta razón su origen es eminentemente democrático.

El Concejo Municipal de Barranquilla en el acuerdo 002 de 1988, en el capítulo de las Juntas Administradoras Locales artículo 8º acuerda que para cada comuna y corregimiento tendrá una Junta Administradora Local conformada por 7 miembros principales, con sus respectivos suplentes, de los cuales serán elegidos por votación directa de los ciudadanos y por el Concejo Municipal y el restante será

designado por el alcalde.

En encuesta realizada a los comuneros asistentes al primer seminario taller de la Junta Administradora Local en Barranquilla en noviembre de 1989 algunos líderes señalaron este aspecto como un limitante para una mayor participación ciudadana, y se ampliarán los puestos de votación en las comunas y así no sean manejadas por los representantes de los partidos tradicionales que cuentan con los medios para la movilización de los electores dándose la posibilidad de que no queden verdaderos líderes comunales y dado que los dos (2) miembros representantes del alcalde y el Concejo según los propios comuneros no cumplen ninguna función y que sería mejor que esos dos miembros sean nombrados por los ciudadanos.

Además de la que señalen las leyes y los acuerdos del Concejo, las Juntas Administradoras Locales tendrán las siguientes funciones:

- Cumplir por delegación del concejo municipal sus disposiciones.

- Proponer motivadamente la inclusión en el presupuesto municipal de partidas para sufragar gastos de programas adoptados para su jurisdicción.

- Recomendar la aprobación de determinados impuestos.
- Controlar y vigilar la prestación de los servicios municipales en el área de su jurisdicción.

Como se puede observar los verbos utilizados en las funciones de las Juntas Administradoras Locales, como son proponer, recomendar y sugerir están lejos de ser una acción administradora y ejecutora de planes y programas que la enmarquen como ente eficaz o que le permitan administrar intereses de la comunidad, puesto que no poseen poder de decisión, pero tienen el derecho de presentarle al concejo municipal programas para que sea incluidos en el presupuesto, pero el manejo de las partidas asignadas no se administran directamente por la Junta Administradora Local debido a que la reforma afirma.

" Las Juntas Administradoras Locales no podrán crear organizaciones administrativas y la presupuestación manejo e inversión de sus recursos se hará siempre por medio de entidades o dependencias de carácter municipal"<sup>26</sup>.

Del desempeño de tales funciones se desprende su carácter fiscalizador y asesor esencialmente porque aunque las Juntas Administradoras Locales formule la política general

<sup>26</sup>Ibid, p. 229.

del plan y de los programas por desarrollar dentro de cada zona, siempre su actividad estará sujeta a la coordinación con entidades oficiales que desempeñan la función que se va a realizar, para lo cual obviamente debe haber acuerdo y conciliación y el poder decisorio lo tendrá la alcaldía, por lo tanto la actividad de las Juntas Administradoras Locales será eminentemente mediadora en cuanto a la ejecución y concreción de planes y programas trazados.

Además de las funciones señaladas por la Ley, el Concejo Municipal de Barranquilla dió otras atribuciones entre las más importantes están: Elaborar anualmente una relación de necesidades, con destino al gobierno, solicitar a las autoridades las medidas a la conservación del orden público, reglamentar y decidir la utilización de los terrenos comunales.

En la encuesta realizada en el primer seminario taller sobre las Juntas Administradoras Locales, un aspecto señalado entre los más importantes como obstáculos para el desarrollo social y la participación ciudadana, en la ciudad de Barranquilla, son las atribuciones que le ha señalado el Concejo en donde estos entes no están cumpliendo ninguna función para obras y actividades en las comunas. Ello se debe a que los encargados de regla-

mentarla le han restado todo poder e independencia, negándoles el manejo de un presupuesto, circunscribiendo sus funciones a tareas de mantenimiento, e inclusive, infiltrando personas entre los miembros de la junta.

Los líderes comunales solo formulan proyectos o presentan las necesidades más prioritarias de las comunas, pero como no cuentan con las debidas funciones y apoyos gubernamentales se quedan en simples planes y propuestas; por esto surgió la necesidad de crear comités de participación en todos los aspectos necesarios en la comuna, para lograr presión ante los organismos oficiales; es de vital importancia analizar, porque las reivindicaciones de la comunidad va a depender de la fuerza con que los grupos sociales presionen y se presenten ante el gobierno, porque la experiencia ha demostrado que mientras se hayan presentado peticiones no lograrán sus objetivos, observándose así que constituye un medio para provechar por las comunidades.

Con el encauzamiento de las actividades comunitarias mediante instituciones democráticas son las Juntas Administradoras Locales, éstas se convierte en la oficialización de la política de paz que obligada por la alta presión popular, ha tenido que llevar adelante la burguesía en el poder, ya que vincula las instituciones cí-

vicas al desarrollo capitalista, haciendo un análisis de las Juntas Administradoras Locales hay que decir que al prescindir los legisladores del artículo 18 del proyecto de ley inicial, presentado en Congreso sobre reforma Municipal, que pretendía realizar con eficacia una amplia participación comunitaria valiéndose de las organizaciones ya existentes, estructuras y con mayor afianzamiento en las comunidades. como son las Juntas de Acción Comunal, asociación de defensa civil y demás organizaciones, corporaciones y fundaciones sin ánimo de lucro. Para el cumplimiento del papel de las Juntas Administradoras Locales se traza un futuro incierto y una vida jurídica débil de poca trascendencia, frente a entes representativos de la comunidad que históricamente han logrado un afianzamiento y arraigo en las comunidades en defensa y tutelar de sus intereses.

Por todo lo dicho anteriormente, sin duda alguna las Juntas de Acción Comunal que iniciaron su vida jurídica en 1958, durante el gobierno de Lleras Camargo y han sido reglamentada jurídicamente por distintas disposiciones legales, que opacarán y desplazarán a las JAL, si es que no hay medidas gubernamentales que adopten una posición de integración y apoyo a las JAL. Claro que en 1968 se venían madurando la idea democrática y descentralista de dar una mayor participación de la comunidad en su de-

sarrollo social responsabilizadora había comenzado con positivos resultados a través de la integración popular, logrando con las acciones comunales incipientes aún en su organización, pero con gran apoyo del gobierno, a éste respondía indudablemente la propuesta de la Reforma de 1967 cuando facultó a los Concejales Municipales para crear las JAL que llevaría a los distintos sectores comunitarios a tener una participación más directa en la administración.

Se pretendía que las JAL no reemplazaran a las Juntas de Acción Comunal, sino que se afianzarán ésta integración comunitaria posibilitando una mayor ingerencia en los asuntos del Gobierno Local y en la Administración de sus propios servicios.

Las Juntas de Acción Comunal no sólo vienen cumpliendo las funciones de las JAL, sino que han adelantado una acción administradora eficaz, autorizadas por la Ley, tienen su propio presupuesto y manejan e invierten dinero no sólo de sus recursos sino los provenientes de entidades oficiales a través de sus propias directivas.

En este orden de ideas, las Juntas de Acción Comunal son verdaderas JAL de amplia participación popular, con Personería Jurídica, Patrimonio Propio y Autonomía Admi-

nistrativa. Crear otro organismo paralelo sin patrimonio con menos autoridad y con limitadas facultades y atribuciones, se convertían así las Juntas Administradoras Locales en entes antifuncionales sin ninguna operancia que en lugar de ejercer una labor positiva tendría el peligro de generar celos y rivalidades en la comunidad.

En el municipio de Barranquilla la relación entre las Juntas de Acción y las Juntas Administradoras Locales, es muy distinta de una comuna a otra, porque de acuerdo a los resultados obtenidos en la investigación; hay comunas en donde los miembros de las Juntas de Acción Comunal se han vinculado con su experiencia en organización comunitaria y trabajos de integración social, al proceso de participación popular decretados por la Reforma Municipal a través de las JAL. Observándose que muchos miembros de las JAL son representantes de las Juntas de Acción Comunal de los barrios pertenecientes a su comuna, y varios representantes a las JAL fueron apoyados y lanzados por la Junta de Acción Comunal .

Los verdaderos líderes que luchaban por una democratización de las instituciones como canales de participación política, se están haciendo presentes con propuestas y alternativas para una mayor apertura democrática, en

definitiva es a lo que temen los grupos políticos locales".<sup>27</sup>

Por otro lado, en algunas comunas éstas relaciones son tensas debido a que los miembros de las organizaciones de base como la acción comunal no confían en la actual apertura democrática, porque según ellos ya están monopolizada por los grupos políticos locales, y que no es conveniente trabajar con los nuevos organismos de participación popular y prefieren trabajar y pedir ayuda y apoyo a empresas privadas y públicas para realizar obras.

Actualmente la participación comunitaria en los procesos o mecanismos de participación es muy deficiente, y una de las principales limitaciones lo constituye el desconocimiento, desinformación de la reforma en la comunidad en donde no se le dió la debida información o difusión por parte de los estamentos gubernamentales para que la comunidad orientada pudiera aprovechar éstos espacios de participación. Este debe ser el primer esfuerzo que debería hacer el Estado, la Administración, sin embargo hay una ausencia de voluntad política y un temor a abrir la discusión n cuanto a éstos espacios y a la reglamenta-

---

<sup>27</sup>Ibid., p. 299.

ción de las JAL y a mantener el poder político dentro del conjunto de las directivas partidistas del Municipio.

Esto queda claramente demostrado en lo observado en el primer Seminario Taller, donde se evitó por todos los medios por parte de los organizadores, una discusión o aclaración entre los asistentes al seminario, o sea los comuneros y los organizadores de los eventos donde se presentaron tesis e ideas y fueron ignoradas o no se les dió la importancia como fué la de tener en cuenta la opinión de los comuneros para la realización de los seminarios de capacitación, y también la necesidad que existe en las JAL de medios de comunicar al conjunto de la población del Municipio aquellas propuestas que llevan a la administración para buscar un consenso y un respaldo ciudadano.

Los miembros de las JAL no han podido realizar actividades en procuras a que la comunidad participe por medios de mecanismos de capacitación u orientación ya que no cuentan con los medios e instrumentos necesarios para lograr una comunidad consciente de la realidad y que realmente sea una comunidad participativa; presentando verdaderos proyectos para la autogestión y organización comunitaria.

Esta participación adquiere sentido en la medida en que ésta se integran en movimientos más amplios de acción productiva, buscando integración y objetivos comunes a desarrollar, en la comuna, de allí que toda participación tiene como propósito el desarrollo social, la cobertura de trabajo sería de interés y motivaría a la comunidad a participar en conjunto.

La poca información que ha recibido la comunidad en el Municipio de Barranquilla ha estado a cargo de los líderes comunales que según su propio testimonio no han contado con los medios apropiados para lograr la difusión adecuada o necesaria en la comunidad sobre este aspecto social.

Para seguir manipulando a la comunidad y apropiarse de éstos espacios, el gobierno local según sus propias conveniencias no le ha prestado interés ni apoyo a este proceso, al no realizar programas definidos que faciliten la capacitación e información de la comunidad. Por eso se puede plantear que a través de la realización de procesos de organización bien estructurados y respaldados en el Municipio; de educación y capacitación de la comunidad, donde ésta sea capaz de presentar alternativas concretas, por medio de una coordinación y sobre los presupuestos de solidaridad colectiva en las activi-

dad de la comunidad, donde ésta sea capaz de presentar alternativas concretas, por medio de una coordinación y sobre los presupuestos de solidaridad colectiva en las actividades.

Entre los grupos políticos locales existe, un gran temor ante la perspectiva de que los comuneros se conviertan en líderes políticos, surgidos del propio pueblo que a través de los mecanismos descentralistas de participación están logrando captar el respaldo de la comunidad, acrecentando la posibilidad de llevar a éstos a representar los intereses de la comunidad en corporaciones públicas como es el Concejo. Sin embargo se observa cierto escepticismo en la comunidad debido al conocimiento de que hay líderes populares que están apoyados y en favor de los jefes de los partidos políticos de los cuales ya conocen su acción lo que se ha traducido en una desconfianza por parte de la comunidad ante los nuevos procesos políticos.

Existen entonces lá expectativa que los líderes comuneros sean verdaderos representantes de la comunidad, que sean capaces de velar por los intereses de la misma hacia un mejoramiento de la calidad de vida apoyados por las diversas organizaciones de base existentes en las comunas y por la comunidad en general.

A pesar de tales circunstancias se puede anotar que aquellas comunidades de trayectoria participativa, y que no se han dejado politizar están interviniendo y luchando por éstos espacios de participación, y aunque su influencia sea mínima se están haciendo presente con propuestas, en forma organizada a través de los organismos de base. Otras organizaciones políticas de tendencia izquierdista también están aprovechando el espacio político tratando de acercarse a la comunidad y comenzar a difundir sus ideas y planteamientos lanzándose como líderes comunales o representantes de organismos de base.

Considerado el proceso de los actuales momentos no puede arrojar buenos resultados porque es un proceso reciente y es resultado de presiones populares y respuestas a crisis políticas, por lo tanto no se pueden crear que es una dádiva política a las clases populares, luego de apreciar la reforma que recrudece la violencia, la represión del Estado hacia las actividades políticas que se les ha dado legitimación, ya que muchas veces los programas estatales suelen responder a las demandas de éstos sectores populares pero el Estado no se asocia a las organizaciones sino que hay veces que buscan en tales acciones el debilitamiento de las mismas.

En resumen podríamos decir que no se presentará una ver-

dadera y eficaz democracia, representada en una real participación comunitaria si el sistema político dominante no condiciona el ambiente estructural hacia una democracia amplia y directa. Aún con todas las dificultades y desviaciones que presenta la Reforma Municipal para la participación ésta de todas maneras se constituye en un instrumento de transformaciones fundamentales; porque aunque los grupos políticos tradicionales y el gobierno traten de moldear este proceso, existen fuerzas sociales empeñadas en aprovechar los espacios políticos, sino en busca de cambios en el manejo de la Administración Pública, en señales de presentar alternativas políticas y lograr un mayor control e influencia en las decisiones estatales.

En el Municipio de Barranquilla se han presentando situaciones que demuestran un avance en este sentido, ya que en algunas comunas los miembros de las JAL se han propuestos sacar adelante proyectos y la solución a problemas que afectan a las comunas, donde se han formado verdaderos movimientos cívicos alrededor de los miembros de las JAL.

Un caso para nombrar es el movimiento que se originó por el costo de valorización que se imponía a los vecinos de la Calle Murillo y a las calles subyacentes, en

su reciente reconstrucción éste movimiento estuvo y hasta el momento está liderado por los miembros de las JAL de las comunas afectadas que abanderaron esta protesta y realizaron varias movilizaciones, éste empeño tuvo sus resultados positivos, la comunidad en busca de resolver sus problemas va creando nuevas formas de defender sus intereses presentando los movimientos políticos, cívicos y sociales que en base a los nuevos postulados de participación y a través de sus organizaciones de base han ido captando un mayor acercamiento y vinculación entre la comunidad, que en la medida de su organización y presión pueda ejercer un mayor control y fiscalización en el gobierno local.

#### 2.4. LAS COMUNAS

Las comunas al igual que las Juntas Administradoras Locales son entes creados por la Reforma Municipal, con el objetivo de propiciar una mayor organización de la población, que a través de éstos espacios permitan alcanzar una identidad y conciencia social de la comunidad con su entorno y una búsqueda de respaldo comunitario, las actividades que realice en su beneficio la Administración Municipal.

Las comunas al igual que las Juntas Administradoras Lo-

cales son entes creados por la Reforma Municipal, con el objetivo de propiciar una mayor organización de la población, que a través de éstos espacios permitan alcanzar una identidad y conciencia social de la comunidad con su entorno y una búsqueda de respaldo comunitario, las actividades que realice en su beneficio la Administración Municipal.

Las comunas son entidades geográficas dentro del área de un Municipio, de carácter socio-político con funciones programáticas, de control y vigilancia creadas como el mecanismo más apropiado de planificación y participación de la población. Pero se puede observar que en la formación de las comunas no hay participación directa de la población con excepción de ciudades, que como Pasto el Gobierno Municipal permitió que la población participara en la discusión sobre los acuerdos de éstas divisiones, pero en la mayoría de ciudades donde se han establecido las comunas es a través de las JAL con sus limitadas funciones que se logra una intervención de la población en la vida política local.

Sin embargo éstas divisiones en comunas se considera un medio propicio para proyectar el desarrollo social, con organizaciones de base, además se considera como medios de canalizar los recursos y facilite una mayor

objetividad para la toma de decisiones, el estudio y establecimientos de impuestos con base en la realidad socio-económica de la población. Muy a pesar de éstas buenas intenciones de la Ley, en los sitios donde se han establecido las comunas no se ha dispuesto para que funciones de acuerdo a éstos planes.

Para la mejor administración y prestación de los servicios a cargo de los Municipios, los Concejos podrán dividir el territorio de sus respectivos distritos en sectores que se denominarán comunas, cuando se trate de áreas urbanas y corregimientos en los casos de las zonas rurales. Ninguna comuna podrá tener menos de 10.000 habitantes (Ley 11 de 1986).

La Ley no estableció un número mínimo de habitantes en los casos de corregimientos, cada comuna o corregimiento tendrá una junta administradora que lo represente (JAL) como los organismos de expresión por medio de la cual la comunidad se organiza y participa. En la ley no existen parámetros muy precisos para la limitación de comunas y corregimientos, en esa delimitación el municipio y su comunidad se pueden estar jugando la calidad y efectividad de la participación. Porque si hablamos de comunidad municipal no se puede hablar de homogeneidad unanimidad. El Municipio por homogéneo que parezca alberga

muchos grupos de intereses determinado por infinidad de factores a tener en cuenta a la hora de delimitar las comunas y corregimientos. Factores que están en la Constitución misma de un casco urbano por ejemplo: Qué están produciendo, qué funciones realizan, usos del suelo distinto, actividades económicas diferentes, estratificación socio-económica muy marcada, éstos factores hacen del escenario municipal un conjunto bien diferenciados de zonas.<sup>28</sup>

Estas diferencias del espacio también traducen diferenciaciones sociales, dinámicas diferentes, comportamientos distintos de los grupos de vecinos y colectividades. Apoyándose en el concepto de comunidad como: el grupo específico de personas que residen en un área geográfica determinada, comparten una cultura común y un modo de vida, son consciente del hecho de que comparten cierta unidad y que pueden actuar colectivamente en busca de una meta.

El primer interés es hacia el desarrollo social mediante éstos procesos, sin embargo se encuentran vacíos debido a que casi todos los pueblos y más en las ciudades se ha ido perdiendo el hilo de su cultura, de su tradición,

---

<sup>28</sup> COHEN B.J. Teoría y problemas de la introducción a la sociología. Serie Schaum, 1979. p. 153.

de su historia local, de su mitología y sus valores hay una grave crisis de identidad, que facilita más la acción desintegradora generada en la violencia. Es difícil pensar en el desarrollo sino existe una base de identidad que le dé un sentido, unos objetivos humanos, unas metas sólidas a ese proceso.

Para delimitar una comuna debe tenerse en cuenta el proceso de poblamiento de esa zona de la ciudad, su historia social y económica, sus características culturales, las dinámicas sociales y las formas de organización y participación de esos sectores. "Sobre los corregimientos, las relaciones mercantiles, los circuitos comerciales que se establecen en la cabecera municipal y las vías de comunicación; pero sobre todo las condiciones geográficas y climáticas del espacio, los usos y cultivos del suelo, las formas de propiedad, todos éstos son elementos sociales y económicos que tienen que ver con la dinámica social que deben ser analizados"<sup>29</sup>.

En el Municipio de Barranquilla, el Concejo Municipal en cumplimiento con la Reforma y la ley y mediante el Acuerdo 002 procedió a dividir el área urbana del Muni-

---

<sup>29</sup> Servicio Nacional de Aprendizaje. Colombia. Información: Política Social. SENA. Cómo delimitar las comunas y los corregimientos del Municipio. Bogotá 1989. p. 121.

cipio en 27 comunas, y el área rural en un corregimiento.

Muy a pesar del gran espíritu de la Ley en que se establece la división del territorio Municipal en las comunas, como alternativa para el progreso y la defensa de los intereses parece ser que el Concejo Municipal de Barranquilla al hacer uso de sus facultades para tal efecto, tuvieron en cuenta únicamente unas variables de aspecto cuantitativo, con lo referente a no menos de 10.000 habitantes para la formación de cada comuna y la espacial o geográfica, tomando como base la cercanía o lindero de uno u otro barrio, ciñéndose a lo estipulado por la Reforma. Pero a estos funcionarios se les quedó por fuera en el estudio para esta división unas variables de tipo sociológico y cultural fundamentales para crear un ambiente de participación en busca de integración e identidad entre las comunas, para dar salida a problemas comunes.

La división de territorios en comunas en el Municipio de Barranquilla presenta notorias fallas, lo que acarrea consecuencias desfavorables para los miembros de las JAL. El efecto puede apreciarse cuando una JAL de determinada comuna, en la elaboración de un programa definido intenta construir una relación de necesidad populares reglamentado por el Acuerdo Municipal. Van a presentar

fenómenos como la insolidaridad y la apatía debido a que un barrio de la comuna tiene ciertas ventajas con respecto al otro. La no integración y la no identificación de problemas comunes se desprenden un sinnúmero de variables de tipo sociológico y cultural que realmente no se previeron a la hora de la creación de las comunas, para facilitar el desarrollo comunitario hacia un ambiente organizativo de la población.

Otro factor que influye en las dificultades de las comunas en el Municipio de Barranquilla, fué la delimitación que se hizo en conformidad con la estadística del censo de 1985, analizando ésto se plantea que para tal efecto se debió utilizar un censo más creciente debido a que la población va creciendo cada día, y existe una rápida proliferación de barrios o urbanizaciones que requieren sino de los servicios públicos un control de planeación y una simple exclusión del área urbana para acomodar que entren en estas divisiones.

Según el mapa de Planeación Municipal elaboró sobre las comunas y la práctica misma se observa la dificultad de que algunas comunas son muy extensas territorialmente, lo que creo inconveniente para la participación comunitaria en el primer espacio de ejercicio democrático como fué la elección de las Juntas Administradoras Loca-

les y que influyó determinadamente según propias afirmaciones de Comuneros, puesto que de acuerdo a la disposición del Concejo Municipal se acordó para tales elecciones un solo puesto de votación en cada comuna, dando lugar a nuevas dificultades, debido a que el sector donde fué colocado el puesto de votación logro una mayor participación, sectorizando un poco la pertenencia de los miembros de las JAL a un determinado barrio.

Otra fué la dificultad que afrontaron los candidatos cívicos que no contaron con los medios de transporte para movilizar a los votantes, caso contrario ocurrió con los candidatos apoyados por los grupos políticos tradicionales que contaron con los medios necesarios para salir favorecidos en este proceso. Sin embargo se notó una gran diferencia entre estas elecciones comunales y las elecciones de Alcaldes y Corporaciones Públicas, en las que no se notó la presencia de los inmensos cordones de las fuerzas públicas para garantizar el orden, la no disposición de los medios de transporte para movilizar a los votantes demostró la escasa importancia y apoyo que le prestó la Administración Municipal a éste proceso.

Para las organizaciones populares rurales los corregimientos representan la posibilidad histórica de parti-

cipar organizadamente en la vida administrativa y política del Municipio. Las comunas facilitan el sistema de la organización sectorial dentro de las áreas urbanas y se convierten en el punto de apoyo significativo para las organizaciones de tipo popular, esto en razón a que las JAL intervienen en la proyección del presupuesto de acuerdo a las necesidades propias de cada sector, contribuyendo así para que las decisiones del Concejo y de la Administración Municipal obedezcan a necesidades sentidas de las comunidades y compromete a éstas en su desarrollo, de ahí las ventajas que se lograría a través de una verdadera representación de la comunidad en las JAL.

## 2.5. PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD EN LAS JUNTAS DIRECTIVAS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS Y LAS CONTRATACIONES

Estas dos propuestas, junto al plebiscito local, se constituyen en los tres aspectos fundamentales, dispuestos en la descentralización en cuanto a participación popular en donde se establece la participación de usuarios en las Juntas Directivas de las entidades descentralizadas y empresas que presten directamente los servicios municipales y la posibilidad de que el Municipio efectúe contratos con organismos de tipo comunitario. Pero se

puede apreciar que ninguno de los tres están funcionando en forma correcta y normal en ningún sitio del territorio nacional.

" La Ley 11 de 1986 en el artículo 26 establece que las Juntas o Concejos Directivos de los establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales encargadas de la prestación directa de los servicios municipales, darán cabida a delegados de entidades cívicas o de usuarios del servicio o servicios que presten la respectiva identidad. Según la Ley, en adelante las Juntas Directivas de los establecimientos mencionados, estarán integrados así: Una tercera parte por los funcionarios de la entidad municipal, otra tercera parte por los representantes de los respectivos Concejos Municipales y la otra tercera parte por los representantes o delegados de las entidades cívicas o de usuarios del servicio."<sup>30</sup>

La posibilidad de que los usuarios lleguen a las Juntas Directivas de las empresas que presten los servicios municipales, abre sobre el papel la alternativa de la población de involucrarse con las decisiones básicas

---

<sup>30</sup>Colombia. Dirección General de Integración y Desarrollo de la comunidad. Op. Cit. p. 17.

de los servicios como son: tarifas, calidad, optimización, ensanches, etcétera. Pero la frustración ha sido mucho más grande, porque en algunos municipios del país la ausencia de empresas de servicios públicos frenó esas buenas intenciones. Y en aquellas donde existían, como en el caso del Municipio de Barranquilla, la ausencia de voluntad para acordar ésta ley por parte del Concejo y hasta los alcaldes, no lo han permitido, además de tratar de interferir la independencia de los usuarios en el nombramiento de los ciudadanos que aspiren a influir en las Juntas tratando que éstos sean de su grupo político.

Este punto plantea, una de las dudas más preocupantes de esa participación, y es que en adelante los servicios van a estar a cargo de los municipios responsabilizándolos de sus recursos; lo que se traduce en esta medida es la entrega de más posibilidad de la comunidad para satisfacer sus propias necesidades; y la otra es que a través de la participación de los usuarios en las Juntas Directivas en las entidades descentralizadas va a servir como medio para contrarrestar la protesta de los ciudadanos por la insuficiencia del servicio considerando que sus descontentos, quejas e inquietudes van a estar al orden del día en la mesa directiva de dichas entidades a través de sus representantes, pero bien se puede

observar que éstos representantes comunitarios, resultan más fácilmente controlados y manejados por los miembros de las Juntas Directivas en las negociaciones que se someten a discusión.

La herramienta de los contratos, tipificada en la descentralización va mucho más de la simple colaboración entre estamentos gubernamentales y habitantes. Se trata de dar la oportunidad a las Juntas Comunales, a las Asociaciones y Comités Cívicos y de gremios de cada poblado, para que ejecuten las obras y las construcciones, sin tener que acudir a empresas privadas. Es una propuesta con beneficios paralelos, ya que crea empleos y pone a circular el dinero del municipio sin que salga de él.

La capacidad ejecutora de la comunidad que da la Ley 11 del 86 en su artículo 22 y siguientes, cuando abre la posibilidad para que las entidades sin ánimo de lucro, constituidas conforme a la Ley pueden ejercer las funciones de los municipios y las prestaciones de los servicios que se hallen a cargo de éste.

Las Juntas de Acción Comunal, las sociedades de mejoras públicas y ornatos, las Juntas y Asociaciones de Recreación, defensa civil y usuario constituidos con arreglo a la Ley y que tenga sede en el respectivo distrito, podrán vincularse al desarrollo y mejoramiento de los

municipios, mediante su participación en el ejercicio de las funciones y la prestación de servicio que se hayan a cargo de éste. Con tal fin dichas juntas y organizaciones celebrarán con los municipios y sus entidades descentralizadas los convenios acuerdos o contratos para la ejecución de determinadas obras.

Sin embargo la mecánica de la relación entre Administración Municipal y Comunidad sigue siendo la misma desde hace muchos años; en la mayoría de los casos es la alcaldía quien decide todo emprende las tareas y las obras, el papel de la comunidad se reduce a la simple receptividad. En otras la municipalidad aporta los materiales y da asesoría técnica.

En el Municipio de Barranquilla, las autoridades municipales no han dado cabida a la aplicación de éstas disposiciones reglamentadas como la única posibilidad de ir superando la única posibilidad de ir superando la ineficiencia de los servicios y en procura de un desarrollo del municipio.

### 3. ESTUDIO DE LA PARTICIPACION SOCIAL EN LOS ORGANISMOS COMUNALES

#### 3.1. GRUPOS POLITICOS TRADICIONALES

En Colombia los grupos políticos tradicionales son dos fuerzas que han convivido y compartido en el país sus mismas enseñanzas e ideas; desde sus orígenes traen principios aparentemente diferentes; el liberal con sus tendencias de libertad, civilista y revolucionaria, y el conservador con sus ideas de represión con rumbo tradicionalista y tendencia reaccionaria, con menos libertades públicas e individuales.

A pesar de los orígenes y la filosofía de éstos grupos que se han disputado el poder en el país y por mucho que en el transcurso del tiempo han evolucionado modificando en parte sus principios y sus tendencias, no puede negarse que sobre estos grupos, pesa la responsabilidad de los hechos sociales y políticos que componen la historia nacional y las actuales circunstancias que vive el país.

En tales condiciones estos grupos a través del Estado han sido los representantes políticos y sociales y los protagonistas de los cambios que se han dado en el país. Es así que se presentan como los responsables de reformas, proyectos, para aplicación en la sociedad que muchas veces no responden a las soluciones que requieren los conflictos sociales. Esta situación se observa cada vez crisis en la sociedad.

De acuerdo con esto en la sociedad Colombiana muchas de las instituciones dominantes, en este caso los partidos tradicionales se han ido deslegitimando ante los pueblos, entre otras razones porque han perdido su capacidad de actuar como mediadores y sustentadores de los intereses de los grupos desprotegidos y han tolerado la descomposición social dándole paso a la violencia y al terrorismo en el país. Demostrándose que los partidos políticos tradicionales, antes de ser organizaciones que interpreten la voluntad de sectores de la sociedad y se articulen sobre la base de propuestas, programas e ideas, se han convertido en maquinarias para el reparto de prebendas burocráticas.

En las condiciones actuales de apertura y participación democrática y popular, la reacción desarrolla su ofensiva mediante métodos de acción militar y paramilitar en

combinación con su política de restricción de espacios democráticos, moldeando la situación política para la hegemonía de los partidos tradicionales, al mismo tiempo que la ingerencia del gobierno en las organizaciones populares a fin de captar las bases sociales en los sectores populares y confrontar por vías represivas a los movimientos insurgentes.

La alternativa política, de apertura democrática, ofrecida por sectores de los grupos políticos de tendencias progresistas, democráticas y moderadas, consiste en fortalecer y modernizar el orden social de acuerdo a las nuevas circunstancias del país. Pero sin acarrear cambios verdaderos de la estructura, para evitar una mayor miseria y opresión de los grandes contingentes de la población marginal.

La vinculación y dependencia hacia los grupos políticos tradicionales es mayor en las comunidades pobres y marginadas; en las cuales estos ejercen su influencia a través del clientelismo y burocratismo, logrando captar una gran aceptación de la población, que acosada por las múltiples necesidades económicas, laborales y los problemas de sus barrios marginados se presta a esta práctica, empeorando así su situación; que sin mucha conciencia le siguen el juego a estos partidos que con astu-

cia logran enseñar para mantener la tutela y el control político. Además siempre lo han visto como protagonistas de la vida social y actores políticos en término de tomas de decisiones en la representación de los actuales gobiernos.

De otro lado hay que anotar que los partidos políticos cuentan con los medios de comunicación que muchas veces son de su propiedad, que las apoyan y crean un ambiente de aceptación, levantando grandes campañas en favor de éstos y su legitimidad en el poder como ocurrió para las primeras elecciones populares de Alcaldes, en las ciudades del país.

" La desintegración de los partidos y de los gobiernos por su tolerancia de los abusos ha creado un vacío de poder. Los movimientos sociales, en su evolución expansiva, han venido llenando ese vacío local y regionalmente a su manera, al plantear propuestas alternativas a la sociedad y contrato social en que puedan confluir desde sus diversas actividades y puntos de arranques".<sup>31</sup>

Con el objetivo de lograr la reconstrucción de la socie-

---

<sup>31</sup>FALS BORDA, Orlando. Para salir de la violencia: El papel político de los movimientos sociales. Congreso Sociología. Barranquilla, Octubre, 1989.p.9.

dad se han presentado distintos procesos sociales y entre éstos la aparición de los diversos movimientos sociales que están cuestionando las tradicionales relaciones de sus partidos políticos en la sociedad civil y sus organizaciones, hay un reclamo por la defensa de los intereses y la insatisfacción con la estructura y mecanismos para la toma de decisiones de las políticas sociales.

Estos movimientos han ido sobrepesando las coyunturas para asumir la responsabilidad de luchar por las reivindicaciones sociales, que al no encontrar en el Estado un interlocutor válido que respondiera por sus demandas han tenido que recurrir a una nueva forma en el ejercicio de la democracia, donde se analizan y se discuten los problemas y alternativas de solución y se practiquen formas de solidaridad autogestionarias que se combinen con movilizaciones.

Ante la urgencia de una convergencia democrática los movimientos sociales están aportando su concurso en busca de salidas que le permitan superar la difícil situación que vive la población Colombiana.

En Colombia el manejo del gobierno municipal no ha contado con la participación y consenso de la población, por eso uno de los recursos más utilizados por los secto-

res populares para superar su carencia de bienes, es el de la acción colectiva por medio de las organizaciones comunitarias, donde se están estructurando verdaderas estrategias de participación.

En efecto en las esferas de las decisiones y en la definición de las políticas que tienen que ver con los problemas sociales se ha limitado la participación como señala Pedro Santana " al ejercicio del sufragio para las elecciones de los miembros de las Corporaciones Públicas debido a que en el país no se ha creado mecanismos que permitan la intervención directa de los ciudadanos en los manejos de los asuntos públicos"<sup>32</sup>.

En consecuencia la reforma administrativa Municipal es el resultado de las fuertes presiones populares organizadas por la magnitud de los problemas locales, en busca de una participación directa de la población en las decisiones gubernamentales por un lado y por otro es producto del proyecto político de algunos sectores de los partidos políticos tradicionales que observan la crisis institucional y buscan una salida política a los agudos problemas que están viviendo los municipios.

---

<sup>32</sup>SANTANA, Pedro. Los movimientos sociales en Colombia. En: Foro Nacional por Colombia. Bogotá, 1989.p.

Sin embargo ésto ha sido un proceso lento y lleno de obstáculos para la población, que pone de manifiesto el poco interés de los partidos para generar alternativas de participación ciudadana, puesto que si al lado de un sistema regular de elección, escrito en la ley como medio de participación ciudadana; que intentan incursionar en el ámbito político y tropiezan con la represión y la violencia estatal y privada. Las mejores leyes sin aplicación práctica son solo proyectos escritos burlados y violados por los grupos políticos tradicionales que no toleran otros sectores en la política local y nacional.

A partir de la reforma los partidos políticos ven la necesidad de mostrarse como conciencia colectiva tratando de desprenderse de los elementos viciosos que le han pervertido, regenerando su política, poniendo en práctica programas que logren captar el respaldo de la población y recojan sus inquietudes y la solución a las principales necesidades comunitarias.

La participación se ha constituido en tema de obligatoria referencia para los políticos de ello han hecho un recurso indispensable para sus estrategias, apelando a la voluntad popular y utilizando la participación comunitaria como instrumento que le permita legitimar su

poder y al mismo tiempo como mecanismo para superar la crisis del Estado.

La tendencia de los grupos políticos es actuar a través de las organizaciones comunitarias por medio de los nuevos procesos de participación, desvirtuando el carácter de las organizaciones y haciendo difusa su imagen ante la comunidad, este fenómeno se presenta como el temor de actuar como miembro de un partido político que ha ido perdiendo prestigio y legitimidad para obtener el respaldo de la comunidad.

Ante el avance de alternativas de carácter comunitario y las distintas propuestas que están presentándose en el país. Los partidos políticos tradicionales se han visto precisados a hacer coaliciones con movimientos de diversas tendencias sociales y políticas, utilizando sus acostumbrados métodos de convencimiento y sus influencias en la sociedad Colombiana.

En estas actuaciones los grupos políticos expresan el control que tienen sobre los nuevos procesos, los cuales están adecuando a sus condiciones para seguir manteniendo su protagonismo en los procesos políticos y sociales del Estado.

### 3.2. GRUPOS POLITICOS NO TRADICIONALES

Debido a las confrontaciones sociales y políticas que vive el país, entre las fuerzas democráticas y las reaccionarias, se hacen críticas algunos puntos de estas dos líneas de conducta política, los que se aferran a los viejos criterios de seguir manteniendo el monopolio del poder en el escenario político del Estado; y aquellos que comprenden la necesidad de hacer modificaciones en las estructuras caducas del gobierno, dándole viabilidad a las alternativas de cambios sociales y a las exigencias de las masas.

Lo anterior indica que un sector caracterizado de la burguesía exige una toma de posiciones radicales, para cerrar el paso político y social como son las fuerzas democráticas, detener la marcha de las exigencias populares y revolucionarias en sus diversas formas, y sobre todo lograr desmontar el movimiento guerrillero. La presión de las fuerzas democráticas y populares al transcurrir el tiempo han venido cuestionando el modelo democrático del Estado, lo que ha permitido la formación de diversos grupos de tendencias de izquierda, entre los que se pueden mencionar: La Unión Patriótica, el M-19 y otros.

Es un proceso de combinación, ampliación y transformación de las formas de lucha en el campo, por lo tanto para hacer su análisis ha de mirar retrospectivamente el ascenso de luchas de masas que se registran durante los últimos años.

Desde su origen la Unión Patriótica como grupo político en el sentido más preciso, es un movimiento que busca reivindicaciones sociales para el pueblo en Colombia, el de unir las protestas del campo y la ciudad en una acción conjunta, teniendo un puente entre las distintas y fundamentales luchas de nuestro pueblo. Indudablemente las formas de organización para realizar un paro, una marcha campesina y una toma de tierras requiere una gran diversidad y amplitud para poder incluir a individuos de los más diversos partidos y tendencias, por lo tanto no son solo los militantes y simpatizantes de la U.P. los que participan en estas acciones.

" Dentro del marco de apertura democrática la Unión Patriótica en unión con otros partidos y corrientes de izquierda, luchan utilizando todos los medios a su alcance por una reforma de las costumbres políticas en dirección a desmontar el monopolio de la opinión ejercida por los partidos tradicionales , para abrir cauce a la participación de las mayorías nacionales en asuntos

33  
del gobierno".

La Unión Patriótica como opción política que aglutina a todos los sectores inconformes del país, que no se sintieron representados por las dirigencias de los partidos tradicionales; se une en defensa de los intereses y derechos cívicos de la población, constituyéndose en un movimiento amplio, pluralista, de convergencia democrática unificados en la búsqueda de la paz y la justicia social.

Desde el primer momento se plantea la necesidad de actuar ante el Estado, es decir actuar legalmente participando en las elecciones en todos los niveles, lo cual culmina con la elección popular de alcaldes, pero sin esperar en ningún momento esto de las luchas extralegales de las acciones cívicas y sindicales de masas, que presionan desde afuera de las reformas y se enfrentan a la política económica del gobierno.

Con la elección de parlamentarios, diputados y concejales la unión patriótica tiene la importancia de abrir un nuevo espacio político en la lucha contra el monopo-

---

<sup>33</sup> BUENAVENTURA, Nicolás. Unión Patriótica y poder popular. Bogotá. Ediciones Ceis, 1988. p. 80.

lio de los partidos tradicionales, siendo éste un eficaz instrumento para los sectores progresistas y revolucionarios.

La candidatura de ellos a las corporaciones públicas supone la posibilidad futura de una unidad popular mucho más amplia, para poder enfrentar el militarismo, originándose dos vías como primera medida las coaliciones o alianzas electorales del movimiento popular con sectores de los partidos tradicionales para corporaciones públicas y como segunda medida la candidatura presidencial de Jaime Pardo Leal resultado de la convergencia de Fuerzas Políticas y Sociales.

Los comicios del 13 de marzo amplían sin duda el horizonte político de la unión patriótica y sus aliados del país, el cual se confirma con dos candidatos de la U.P. y el movimiento de convergencia electoral para alcaldías, asambleas y concejos, etcétera, estuvo precedido de una multitud de factores en contra por parte de los grupos políticos tradicionales, como fué las grandes sumas de dinero invertida por estos grupos en la campaña electoral, observándose por este medio una deformidad en el ejercicio del sufragio; por otro lado los medios de comunicación se utilizaron en favor de los grupos tradicionales y en forma desventajosa para las fuerzas democrá-

ticas y en forma desventajosa para las fuerzas democráticas ignorando las propuestas y alternativas para el libre ejercicio de la democracia, otro obstáculo fué la ola de violencia desatada contra los miembros de la U.P. y demás fuerzas democráticas lo que trajo como consecuencia la abstención de muchos ciudadanos a expresar sus preferencias políticas.

A pesar de todos los inconvenientes siguieron adelante en la lucha por el fortalecimiento de la unidad de las fuerzas democráticas y verdaderas reformas políticas y sociales que les permita una democracia auténtica.

Las características más importantes en las recientes elecciones, fue la expresión de amplias alianzas para elegir alcaldes, lo que señala una nueva tendencia que expresa el rechazo a procedimientos ilegales, como la ola de asesinatos a la U.P. y muestra la falta de garantías políticas para la participación de nuevos movimientos.

La orientación de este movimiento político a conformarse como pluralista y abierto a los movimientos de tendencias de izquierdas y a realizar coaliciones con los sectores de partidos políticos, rompen el viejo esquema de una izquierda limitada en su campo de lucha; es decir combina-

do con eficiencia la acción parlamentaria y la actividad política fuera del régimen social.

En nuestra compleja experiencia nacional, al alternar otro grupo político que hace parte de los movimientos no tradicionales como es el M-19 movimiento 19 de abril, con su trascendencia de movimiento armado y el papel político que viene jugando. En la dinámica de los acuerdos políticos con el gobierno, han determinado nuevas condiciones para el desenvolvimiento de la lucha por la paz democrática del país.

El proceso de acuerdos en el campo de las organizaciones armadas, recorren un camino difícil, ya que hay sectores que tratan de influir sobre estos movimientos para intentar desviarlo de su perspectiva de unidad e impedir que aparezcan verdaderos frentes políticos en la vida nacional.

Los acuerdos del cese al fuego y su integración a la vida civil, suscrito con el gobierno, crearon una situación peculiar en la vida política colombiana, en ellas se reconoce el papel político de este movimiento, lo que parecía imposible hace algún tiempo, se constituye en una experiencia única en su generación y sus perspectivas dependieron de los cambios políticos de las refor-

mas democráticas y sociales que exigieron los luchadores populares. Convirtiéndose en un acelerador de las luchas del pueblo que enmarca el momento, como una etapa del desarrollo de la lucha de organización y de mayor participación de núcleos sociales, grupos y partidos políticos.

" El M-19 comienza a esbozar la construcción de un bloque hegemónico paralelo, una especie de poder dual que recuerda las muy socorridas tesis de Antonio Gramsci; y del cual formaron parte al lado de los mismos guerrilleros diversas agrupaciones populares. También las FARC, aunque más apegados a la construcción del partido político de vanguardia, creen que en el progreso dirigido a vencer las instituciones existentes o cuando menos, a sustituir las personas que ocupan las posiciones directivas, requerirá de la lucha masiva del pueblo, ejecutado de muy diversas formas"<sup>34</sup>.

El M-19 sobre todo al haber interpretado en su oportunidad la urgencia de la lucha por la democracia y en consecuencia en reorientar sus esfuerzos ya no por la búsqueda de una revolución socialista, sino de vías expresas

---

<sup>34</sup> GIRALDO, Javier. Movimientos sociales ante la crisis en Sudamérica. Bogotá: CINEP. 1986. p.66.

y diversas encaminadas a obtener una sólida apertura democrática. Aquí radica en esencia su ductibilidad política para rehacer no solo los objetivos, estrategias sino para modificar la táctica, lo que la ha capacitado para dar el salto de la lucha armada a una presencia legal por el efecto de las conversaciones con el gobierno, lo que ha generado prestigio a este movimiento, demostrando a través de los hechos y declaraciones que son unos luchadores revolucionarios y democráticos.

Las luchas de este conjunto de fuerza que confluyen en el diálogo nacional y la apertura democrática, con partidos políticos, organizaciones de izquierdas. Creando nuevas perspectivas para incorporar las organizaciones de la actividad política abierta y legal, abriendo un proceso de acercamiento de éstos movimientos entre sí y de ellos con otros sectores políticos en el país.

### 3.3. AUTOGESTION COMUNITARIA

En busca de mayor autonomía y autodeterminación, la población recurre a nuevos modos de organización para defender sus intereses y lograr formas de orientación de la comunidad, que privilegian la autogestión; como la alternativa viable, que permitan ampliar la conciencia social y política de la comunidad. Que a partir de la

reforma descentralista van a contar con medios de expresión popular.

Todo lo anterior se representa como consecuencia de que las formas tradicionalistas de intervención de la población en las decisiones estatales para exigir sus reivindicaciones sociales, a través de los grupos políticos tradicionales y aún de aquellos de tendencia de izquierda, no han dado resultados positivos, porque a pesar de su lucha no han podido cristalizar avances significativos para el bienestar de la comunidad.

Autogestión es hoy, la palabra predilecta que parece cobrar mayor importancia en las diversas y prácticas dirigidas o relacionadas con los sectores populares.

Aún cuando el Estado se ha quedado a la saga e intenta imprimirle su sello. Por ahora nos interesa indagar como la autogestión planteada desde el movimiento popular responde o no a la consolidación de un proyecto alternativo. Cuando hablamos de este tipo de proyectos no solo nos referimos al modelo ideal de sociedad hacia el futuro, sino a los medios y prácticas con las cuales hoy, se pretende llegar a ese anhelo.

Quizás en el recorrido de este mismo proceso, encuentre-

las bases que permitan superar el permanente dilema, no solo de como enfrentar el poder del Estado sino como asumir, bajo la óptica diferente y novedosa de la política, una postura más liberatoria y humana del poder popular, no basta entonces poder decretar la autogestión como remedio de todos los males y única alternativa para el movimiento popular, su posibilidad como instrumento que amplie el horizonte para una sociedad diferente, dependen igualmente de la capacidad para acabar con los lastres de la " burocracia comprometidas" y diagnosticadores de necesidades populares.

3.3.1. Organización de base. En Colombia quizás la irrupción de los movimientos sociales protagonizados por sectores diversos de la población que ocupan distintos lugares en el proceso productivo, que por pertenecer a la inmensa masa de hombres y mujeres excluidos del aparato productivo capitalista, ha puesto en crisis la teoría tradicional sobre los movimientos de base popular como son: acción comunal, junta de vecinos, comité cívico y defensa civil, etcétera.

" Los movimientos sociales en Colombia como en América Latina tiene su origen las contradicciones sociales que afectan a ampliar sectores de la población, tales contradicciones no son coyunturales puesto que forman parte

de la manera como viven cotidianamente millones de personas tanto en la ciudad como en poblaciones menores y sectores agrarios"<sup>35</sup>.

Las organizaciones de base son movimientos fundamentalmente reivindicativo e inmediatista y localista que a fuerza de la costumbre tiende a permanecer en estos círculos de actividad, haciéndole frente a la influencia de las diversas fuerzas políticas e ideológicas que tratan de minimizarlas o en otros casos de extinguirlos del escenario de las luchas populares o para moldearlos a la estructura del sistema dominante.

Sin embargo, algunos han conservado su posición invariable de ser mediadores y voceros de las necesidades de las comunidades marginadas, y al mismo tiempo representantes de éstas ante los gobiernos locales y regionales.

Una de las principales organizaciones de base que ha permanecido a través de éstos procesos es la acción comunal, cuya institucionalización en Colombia data a partir de la ley 19 de 1958, como política del gobierno del Frente Nacional bipartidista, es la expresión de la

---

<sup>35</sup> Ibid., Op Cit. p. 21.

política neocolonial inglesa de la post-guerra, con la teoría del "desarrollo comunitario", adoptada por la ONU e implementada por sus epígonos para aplicarla al tercer mundo Asia, Africa y América Latina, con énfasis en el sector rural campesino".<sup>36</sup>

En Colombia la acción comunal se orienta por la canalización histórica autogestionaria, colectivista y solidaria de raíces indígenas populares y republicana; como parte de la cultura autóctona en los cinturones de miseria de las ciudades enmarcadas en el proceso de urbanización la acción comunal se ha circunscrito a adelantar y gestionar la realización de obras de infraestructura a nivel local y regional, como son: vías de comunicación, puesto de salud, escuelas y otros servicios que necesite la comunidad y que ameriten su construcción.

Por la colonia comunal han transitado diversos cuerpos organizados con sus propias ideologías tales como los cuerpos de paz, los voluntarios Holandeses y el Instituto Lingüístico de verano etcétera, que han tratado de captar y cooptar la energía popular para desviar su camino liberador; como apoyo externo a los instrumentos propios dentro de las estructuras dominantes del país.

---

36 VALENCIA, Luis E. Treinta años de acción comunal. En: Margen Izquierdo. Bogotá. Abril, 1989. N° 35. p.19.

A partir de las organizaciones de los Congresos de las acciones comunales intentan una organización propia, que unifique el movimiento comunal y se refuercen con los temas de capacitación, organización y autonomía. Este proceso ha llevado a la organización comunal a niveles nacionales; que a pesar de las presiones e intimidaciones y componendos, han intentado con firmeza resistir para defender su autonomía, dignidad e independencia. Sin embargo, la acción comunal ha sido manipulada por los gobiernos en coalición con las políticas y condicionadas a través de los auxilios parlamentarios, departamentales y municipales. También a base de los sobornos burocráticos y las ofertas de la financiación de obras a través del Fondo Comunal reglamentados por el Decreto 158 de 1970 sin participación comunitaria".<sup>37</sup>

Las necesidades y la pobreza de los pobladores han obligado que éstos se mantengan atados a los presupuestos dispersos, gregarios y sectorizados como resultado de un movimiento de desarrollo desigual e inarticulado, para su fines sociales. Lo que ha permitido la utilización del movimiento comunal y los organismos de base, como mercado electorero para los fines de las políticas

---

<sup>37</sup> Ibid, p. 20.

locales y regionales.

"En este largo período de 30 años de acción comunal han constituido con su propia fuerza de trabajo gratuito, el 40% de la infraestructura básica de los barrios pobres y las veredas olvidadas del campo y la ciudad."<sup>38</sup>

Los cambios de la estructura socio-económica del país, las luchas sociales de las últimas décadas y la experiencia acumulada por la acción comunal.

Y las otras organizaciones de base, así como la incorporación de los sindicalistas, intelectuales, democráticos y la agudización de conflictos sociales ha permitido elevar los niveles de solidaridad y prácticas culturales e innovar la relación tradicional entre la sociedad y el Estado, adquiriendo una mayor comprensión y conciencia social política de grandes sectores de la población, lo que se va a manifestar en los avances de las diversas alternativas y propuestas que vienen presentando estas organizaciones como son: las propuestas sobre reforma Constitucional, los proyectos comunales sobre creación del Departamento Administrativo Nacional de Acción Comunal, la planificación participativa, el Con-

---

<sup>38</sup> Ibid, p. 21.

cejo Nacional de Educación y capacitación comunitaria y la corporación o fondo comunal, para canalizar los recursos y auxilios con participación comunitaria.

Son muestras del avance y progreso de las organizaciones de base, que tratan de superar la manipulación y el clientelismo por criterios macro-económicos y sociales dentro de una aspiración de democracia participativa real, que en la actual coyuntura de descentralización del sistema de administración municipal creada por el gobierno mediante la Ley 11 del 1986, ésto se constituye en entes de gran expresión comunitaria que administrativamente se han ampliado sus atribuciones y competencias.

Debido a su permanencia en el tiempo y en el contexto social las organizaciones de base han adquirido experiencia en cuanto a organización y trabajo comunitario lo que ha permitido una mayor y mejor participación en los espacios descentralistas y participación comunitaria como son: Las Juntas Administradoras Locales, las Comunas, creadas por la reforma, reactivando con esto sus políticas sociales y en su presencia en el contexto social.

3.3.2. Movimientos cívicos populares. Otro tipo de movimientos son aquellos que tienen su punto de partida

en la crisis urbana y regional. Una parte de estos movimientos llega hasta el paro cívico, que consiste como ya sabemos en la paralización del conjunto de actividades productivas, de transporte, administrativas, educativas y comerciales de un municipio o región que por lo regular se reúnen en torno a reivindicaciones sociales y que últimamente también lo ha hecho contra la violencia y por el derecho a la vida en regiones donde se libra una guerra compleja que involucra guerrilleros, delincuencia, narcotráfico y grupos militares y paramilitares.

Estos movimientos son los llamados cívicos populares, que comprenden organizaciones diversas y que lideran muchas veces los paros cívicos, como los comités cívicos locales y regionales, juntas de vecinos y comunales, etcétera, que al organizarse en grupos de base popular y organismos autogestionarios, contribuyen a la generación de una sociedad civil democrática popular.

A pesar del monopolio político de la burguesía el movimiento popular busca canales que conduzcan al desarrollo de múltiples formas organizativas y de lucha que van nutriéndolo de una rica experiencia y hacen de él, un movimiento complejo en el que se entrelazan formas legales con formas libres de ingerencia estatal.

Para el análisis de estos movimientos, principalmente a través de su expresión en los paros cívicos hay que tener en cuenta las razones a que responde este fenómeno presentándose como un proceso complejo en la estructura interna de la nación.

En primer lugar la existencia en el país de un desarrollo desigual del capitalismo que se traduce en el desajuste regional y en las insuficiencias de los servicios públicos, creando diferencias y descontentos sociales en las regiones. Este tipo de movimientos entonces tiende a localizarse en aquellas regiones más atrasadas y en zonas de predominio de economía campesina son movimientos que cuestionan el modelo territorial de desarrollo del capitalismo dependiente que se da en estas sociedades.

causal como lo anotábamos anteriormente es lo relacionado con la decadencia de los servicios públicos originándose protestas ligadas a los problemas como servicio de acueducto, alcantarillados, energía eléctrica. Por lo regular la protesta y la reclamación se asocia al paro cívico, ya que ellos estiman que es la única vía de llamar la atención del Estado. Para que le den solución a sus problemas y reivindicaciones, dirigiéndose a las autoridades municipales y departamentales. Otro tipo de protesta se fundamenta en la debilidad de la

organización campesina, es decir en los conflictos agrarios que se expresan en movimientos cívicos y tienen diversas formas de expresión; como el conflicto por la propiedad agraria, resistencia técnicas, políticas de créditos, vías, etcétera. El campesinado para el reclamo de sus reivindicaciones hacen presión con las ocupaciones de dependencias gubernamentales municipales o departamentales, estas movilizaciones han contado con el apoyo y presencia de organizaciones comunales, ligas campesinas y organizaciones indígenas y otros; tales acontecimientos empujaron al gobierno a plantear la reforma municipal, con el objetivo de fortalecer política y administrativamente a los municipios, creando nuevos espacios de participación comunitaria que sirvan a nivel local y regional, que hasta el momento se encuentra muy restringida y manipulado especialmente por los grupos políticos tradicionales que ejercen su poder ante los aún débiles fuerzas de éstas nuevas expresiones de la población.

La presencia de los sectores sociales, son heterógeneos en estos movimientos, pues de ellos hacen parte estudiantes, trabajadores, comerciantes e incluso sectores de la iglesia y los gremios de pequeños y medianos industriales, los cuales exigen al gobierno obras de infraestructuras que consideran importantes para promover el desarrollo económico de la región.

#### 4. LA PARTICIPACION POPULAR Y SU INFLUENCIA EN LA SOCIEDAD

##### 4.1. PROCESOS SOCIALES DE PARTICIPACION POPULAR COMO ALTERNATIVA CAMBIO PARA LA DESCENTRALIZACION EN LA SOCIEDAD COLOMBIANA

Desde el mismo momento de la conquista se vió el enfrentamiento que se convirtió, en el problema principal, cuando se elaboraban las bases políticas para la carta fundamental del país. El centralismo como forma institucional del gobierno, tuvo su primera expresión en el deseo de los conquistadores de imponer la voluntad de la corona. Sin embargo las características geográficas del país y la falta de medios de comunicaciones, llevaron casi por inercia a la descentralización.

La trama histórica, formada por la acción de la unidad popular, arranca en nuestro país con la intensa movilización que genera la insurrección comunera. Se entiende este hecho como una de las primeras manifestaciones populares, que luchaban por sus intereses sociales y por

el establecimiento de un gobierno propio en las colonias en busca de una descentralización de las provincias, del dominio político y económico español. Pero más tarde después del triunfo de la independencia, el centralismo se impuso como una necesidad para preservar al país de las maniobras e intervencionismo que se gestaban desde afuera.

La desestabilización social y política que vivió el país para la formación de la República, al presentarse el inconveniente de la incapacidad de la burguesía criolla, encontrar la mejor forma de gobierno para la Nación. A raíz de lo cual se generaron graves crisis sociales. El establecimiento de los estados federales que en el ejercicio de su soberanía absoluta, acompañaron al desequilibrio del país, lo que finalmente permitió las bases para la formulación de un centralismo político que tendiera a superar la crisis en que estaba envuelto el país.

Después de aprobada la Constitución Política inspirada en la fórmula de Rafael Núñez de "Centralización Política y descentralización administrativa", la cual interpretó las circunstancias de la época y dió al estado la característica de un régimen centralista lo cual cambió la estructura política y social del país. La descentralización que vive nuestra sociedad no es nueva ha sobrevivido a

una confrontación histórica entre centralismo de hecho y descentralismo de palabras, plasmado en innumerables reformas y contrarreformas.

El país ha experimentado con el transcurrir de los años un proceso de crecimiento económico, con el desarrollo del capitalismo el cual ha implicado una transformación en la estructura demográfica, social y cultural. Es precisamente en este período, cuando el influjo de las luchas de las masas populares y del avance de la fuerza social, inician su incursión en la vida del país, los grupos armados, en una alianza entre obreros y campesinos, como consecuencia del desarrollo del capitalismo agroindustrial; lo que constituyó a una urbanización a ritmo acelerado en el país que denotaron profundas transformaciones sociales.

La estructura centralista del país, propició sin embargo cierto grado de desarrollo socio-económico alcanzado por algunas regiones, en contraste con otros de verdadero estado de atraso y pobreza, que fué creando las diferencias y descontentos sociales en las regiones.

En este orden de ideas va a intervenir un tercer factor el fenómeno de los paros cívicos, como consecuencia de la acelerada migración campesina por la violencia que

se estaba dando en el campo , el desarrollo político del amplio movimiento de las marchas campesinas y movimientos cívicos.

La irrupción de los nuevos movimientos sociales, la política de diálogo nacional, la apertura democrática y la misma ineficacia del Estado para responder ante las necesidades básicas de los ciudadanos, hicieron posible la reforma descentralista, que a pesar de no ser la más ideal ha permitido que los diferentes entes creado por la reforma, realicen propuestas y programas donde la comunidad pueda participar.

La misma evolución de las instituciones políticas y administrativas, venía reclamando una revisión profunda de la estructura institucional que se adecuarán a la situación real del país. Con la que se permitiera a los municipios y regiones desarrollar su administración con grados mayores de autonomía y eficacia, sin desconocer que la organización estatal central del país muestra una excesiva concentración de poder de los procesos decisivos que afectan y conciernen las necesidades de los diferentes municipios.

Para corregir en parte el anacronismo político institucional, fue necesario someter a consideración del Congreso,

iniciativas de reformas a la estructura política del país. Hoy en virtud del acto legislativo número 1 de 1986, que es reformativo de la Constitución, se presenta como un régimen híbrido que se caracteriza por la "Centralización política de la nación, con respecto a los departamentos, intendencias y comisarías y por descentralización política en cuanto a los municipios.

La descentralización administrativa municipal fué entendida como un mecanismo orientado hacia la participación comunitaria y sus organizaciones en la toma de decisiones y de responsabilidades; es decir la vinculación directa de las comunidades al proceso de desarrollo. No solo mediante la elección popular de alcalde, sino igualmente a través de Juntas Administradoras Locales, la representación de los usuarios en las Juntas Directivas de las empresas descentralizadas y la consulta ciudadana. Tal participación adquiere sentido en la medida que los municipios obtengan atribuciones para atender sus propios asuntos, aquellos que de manera más inmediata comprometan la vida cotidiana de los habitantes, contando para ello con los recursos adecuados y necesarios.

"La participación de los colombianos en la política mediante el voto directo, que hasta 1985 se limitaba a elegir presidente de la República, Congresista, Diputados y Con-

cejales, fué extendida en 1986 por Acto Legislativo número uno a la Elección Popular de Alcaldes, por el voto de los ciudadanos y a la consulta popular para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes del respectivo municipio".<sup>39</sup>

Sin embargo la antidemocracia ha sido la característica fundamental del sistema social en el país y en la localidad; ciertamente los períodos de reforma han sido excepcionales y cortos, los espacios políticos, sociales y económicos democráticos han sido recortados.

En Colombia cada vez con mayor frecuencia, gobiernos de todas las tendencias, inscriben dentro de sus incumplidos programas, sugestivas reformas al régimen y a las condiciones de las regiones y municipios, tendientes a propiciar la intervención de la población en forma más amplia y directa. Respondiendo cada día a la exigencia de participación de la población y las organizaciones; en el gobierno en las empresas públicas, en los medios de información, pero es también perceptible la reticencia de éstas y otras instituciones o transformarse para permitirlo.

Todo esto debido al interés y a la lucha que ha puesto la población, en ir ganando espacios pero su expresión

<sup>39</sup>ALVAREZ, A. Orion. Participación de los ciudadanos en el gobierno municipal. En: Revista Desarrollo N° 86.

y la solución de sus graves problemas, a pesar de contar con una serie de obstáculos que no han permitido de mejor forma, enfrentar con gran decisión este proceso en la vida social y política del país.

#### 4.2. IMPLICACIONES DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES EN BARRANQUILLA

Durante éstos últimos años el estudio de los movimientos sociales han venido adquiriendo una acogida universal aún cuando el florecimiento de dichos movimientos en situaciones de capitalismo real no se manifieste de manera simultánea ni paralelo.

Los movimientos sociales que se han gestado no corresponden a un plan trazado previamente, ni tampoco son la expresión de una política nacional de algún partido u organización, han sido más bien la manifestación de vacíos políticos, de necesidades concretas de la población y quieren responder a ello buscando propuestas que lleven a una democracia participativa, a la creación de Concejos Municipales que sean cabildos populares e irse articulando nacionalmente para una mejor expresión.

La evolución histórica de definición de las necesidades sociales lleva a considerar las condiciones generales de la vida cotidiana como objeto fundamental de las nuevas

exigencias populares.

"El proceso creciente de estabilización de la vida cotidiana, a través de la política de equipamiento colectivo tropieza con la defensa de la identidad cultural y social de las comunidades de base; al mismo tiempo la centralización provocará la reivindicación de la autonomía administrativa y la auto-organización, la condensación de este conjunto de contradicciones económicas culturales y políticas, conduce a la formación de movimientos sociales urbanos, que se desarrollan en todas las sociedades capitalistas como nuevas fuentes de cambio social".<sup>40</sup>

El desarrollo contradictorio del capitalismo monopolista conduce a la concentración espacial y a la socialización espacial de los servicios colectivos, que constituyen la base de la estructura urbana, siendo éstos servicios objetos cada vez mayor a las reivindicaciones populares de las luchas sociales.

La importancia y trascendencia de los movimientos sociales que se han acrecentado y que cada día ganan más fuerza en el país, se debe a su variedad de objetivos y reivindicaciones específicas, por su amplio panorama que definen

---

<sup>40</sup>CASTELLS, Manuel. Crisis urbana y cambio social. México, Siglo XXI. 1981. p.321.

no solo lo territorial sino sus modalidades de relacionamiento con el Estado en sus distintas expresiones, a nivel local y nacional. Cuestionando siempre la forma como ha evolucionado en Colombia un gobierno incapaz y centralista.

El contexto político para el surgimiento de los movimientos sociales señalan la estrechez de la democracia en Colombia. Los orígenes del carácter restringido de las instituciones colombianas se base en tres aspectos principales: el centralismo presidencial en el ejercicio del poder, el monopolio del escenario político por parte de los dos partidos tradicionales y el crecimiento paulatino del militarismo.

Una de las principales características de los movimientos sociales es la transformación de la democracia representativa por una democracia directa y participativa pues es mediante el ejercicio de los derechos de organización y movilización como se logra alcanzar reivindicaciones objetivas y la superación de los conflictos de la sociedad en crisis.

El incremento de la violencia que ocasiona graves conflictos sociales en el país ha provocado las diversas luchas entre las clases sociales, manifestada esta en la movi-

lización, paros cívicos y la lucha armada, tal situación de guerra incide sobre todo en los ámbitos de la vida campesina pero fundamentalmente a nivel de la movilización que esto produce y el éxodo masivo de campesinos hacia las urbes. Este impacto demográfico llevó a que la población urbana y rural modificará sus aspectos. Este cambio brusco tomó por sorpresa al medio urbano que empezó a crecer anárquico sin ninguna prevención, ante las presiones y medidas del capitalismo monopolio y el desinterés de los gobiernos que muestran poca voluntad para organizar la ciudad dentro de unos criterios de planificación urbanística.

En los sectores populares de Barranquilla son muchos los movimientos y movilizaciones que se han organizado en busca de mejores condiciones de vida y por un reclamo de los derechos de los ciudadanos.

Las luchas adelantadas en Barranquilla a principios de la década del 70 se presentan como movimiento predominante estudiantil. Los hechos que permiten catalogarlo como movimiento cívico es la vinculación de otros sectores sociales y por otro lado a la variedad de objetivos perseguidos.

Con el avance de las organizaciones populares y cívicas

en los años 70 y su intensa actividad por la precaria situación que soportaba la población, se creó en Barranquilla a partir de 1977 la coordinadora regional del paro cívico; integrada por organizaciones de izquierda, cívicas, populares, sindicales, obreros y estudiantes universitarios; para preparar las actividades del paro cívico nacional del 14 de septiembre de 1977 el cual tuvo efectos positivos.

Luego de este hecho empieza a perfilarse un mayor interés hacia las organizaciones y luchas sociales en los habitantes de los barrios populares por el derecho a los elementales servicios públicos y sociales. Se crearon entonces en todos los barrios los comités y frente pro-desarrollo estos funcionaron paralelo a organizaciones de base como las juntas de Acción Comunal.

En 1979 se crea el Frente pro-desarrollo de los barrios del sur. El barrio El Bosque fué el epicentro de ese proceso organizativo que estuvo influenciado por una comunidad eclesial de base.

Como el agua potable es una de las necesidades más sentidas de los barrios marginados, las movilizaciones y reclamos se centraron alrededor de este problema. De aquí surgen las mayores movilizaciones de los barrios populares.

Alrededor de una iniciativa popular con el objetivo de posibilitar una mayor movilización de personas se creyó lo que se denominó "Aguacherna", por la similitud que tenía la Guacherna, o sea los desfiles que se dan en los pre-carnavales de Barranquilla, presentándose como una creación cultural de la población asocian su folclor y su imaginación para protestar y hacer sentir sus necesidades.

El proceso fue tal que una vez concebida la idea se empezaron a dar guachernas en los barrios. En vista del éxito que tuvo la experiencia surgió la idea de realizar una movilización total por la intervención de la fuerza política que trató de disolver la protesta. Pero sin embargo éstos lograron interpretar el sentir de la población haciéndose pública en la ciudad ganando una corriente de opinión favorables en sectores de la sociedad y los medios de comunicación que se solidarizaron con la lucha que una comunidad enfrenta y que utiliza la movilización como alternativa a la solución de sus necesidades.

" La movilización genera la ampliación de la conciencia política y cívica de los miembros que participan en ellas, además logra determinar la autodeterminación, la creatividad y autonomía de las masas, engendrados así las condi-

ciones para el cambio social<sup>41</sup>.

Después del reflujo del movimiento cívico que trató de organizarse en lo que se llamó frente pro-desarrollo de los barrios del sur. En 1982 se produjo la recuperación de terrenos promovido por una comunidad eclesial de base del barrio El Bosque, en dichos terrenos se fundó el barrio Las Malvinas. La preocupación por el desarrollo de la comunidad dió origen al Frente Cívico Popular integrándose a este líderes populares de los diferentes barrios con el fin de articular sus gestiones y luchas reivindicativas.

Con el transcurrir del tiempo estas organizaciones han evolucionado, como respuesta a los males que aquejan a la comunidad, generando muchas veces formas de expresión entre lo que se cuenta las diversas movilizaciones y paros cívicos, presionando ante las entidades del Estado para resolver sus problemas y conseguir una mayor participación en la administración local.

El Municipio por ser el principal órgano de gestión de los servicios públicos y equipamiento colectivo, que cons-

<sup>41</sup>AREVALO, Roque. CANTILLO, Ligia. El problema de la participación en los proyectos autogestionarios. Barranquilla, 1986. (Tesis Universidad Simón Bolívar). Facultad Sociología. p. 115.

tituyen la base del sistema urbano, representa el nivel más descentralizado y sensible a la lucha institucional entre las clases, el más abierto a la hegemonía local del bloque dominante que fundamenta el Estado. De ahí que se expresen con particular fuerza en la política municipal los conflictos sociales y políticos que transforman las sociedades.

La reforma descentralista administrativa atiende entonces por un lado a dar respuestas a las expectativas creadas por las exigidas populares, que de una u otra forma ha logrado ganar un espacio en la vida local. Y por otro a la adecuación del Estado o las condiciones sociales y políticas que requieren la nación. Sin hacer cambios estructurales en donde peligre la hegemonía de la clase dominante dando tal vez elementos para que adquiriera su legitimidad en el poder.

#### 4.3. MOVIMIENTOS SOCIALES DE NUEVO TIPO

La crisis económica que en toda América Latina hace sentir sus efectos en la población, que sumado a sus respectivas políticas de ajuste interno de cada país, ha incrementado sustancialmente sus niveles de desempleo, marginalidad urbana y rural, deterioro de la calidad de vida de importantes sectores de la población.

En Colombia y en gran parte de estos países los efectos de dicha crisis son reforzados por fenómenos estructurales, que son en parte consecuencias políticas externas e internas; los desequilibrios demográficos con la creciente marginalidad urbana, la incapacidad de desarrollo para integrar al empleo formal y a los beneficios del crecimiento productivo a amplios sectores sociales, los altos índices de subempleos, la alta concentración de ingreso y una dependencia tecnológica, cultural y financiera.

En respuesta a esta crisis que sufren estas sociedades, millones de personas subordinadas y olvidadas por la clase dominante han logrado articular expectativas propias; proponen la elaboración de un nuevo modelo de desarrollo integral, fundado en la calidad de la vida, el saber práctico y la participación popular para realizar luchas independientes por soluciones democráticas.

" Al interior de los sectores más afectados por estos múltiples procesos de exclusión, se observa una emergente proliferación de grupos de escala pequeña que la sociología ha bautizado con el nombre de nuevos movimientos sociales".<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup>HOPEN HAYN. Martin. La participación y sus motivos. Tomado de memorias. VI Congreso Nacional de Trabajo Social. Bucaramanga, 1988. p. 9.

Estos grupos situados por lo general en los sectores de marginalidad económica y social, surgen casi que espontáneamente desde las bases y periferias sociales y por necesidades concretas. Se organizan colectivamente para autogestionar bienes y servicios necesarios para garantizar un mejor nivel de vida, estos segmentos suelen carecer de acceso a los medios de comunicación de masas, como de ayuda del Estado.

Diversas características son las que se han señalado en la presencia de los movimientos sociales, que según la opinión de varios autores, las que recogen como los de mayor expectativa son: su permanencia en el tiempo, su expansión en el espacio territorial o socio-geográfico, exaltación de la diversidad de identidades y formas de organizaciones, valoración de la autonomía, la participación y la creatividad, énfasis en la cultura de lo cotidiano y promoción de transformación orientadas de abajo hacia arriba y de lo local a lo global o nacional.

Diferentes enfoques, revisten pues esta interpretación de la multiplicación de estrategias de éstas organizaciones comunitarias de nuevo sentido en los sectores populares, unos ven en ellos al protagonismo de futuros cambios sociales que apuntaría al fortalecimiento de la sociedad civil, de ética solidaria de la participación

social democrática y de mayor autonomía de los sectores marginados y los sectores sociales de escasos recursos.

" Tanto los actos de protesta como la búsqueda de identidad cultural, social, étnica de lo cotidiano en cuyo contexto se realizan los nuevos movimientos, espontáneamente desde las bases y periferias sociales. La concatenación de conflictos que obligaron a ligar una protesta o lucha por derechos y servicios con otra, a buscar aliados firmes de diferentes orígenes sociales y a formar redes de apoyo y coordinadoras a varios niveles. Tales tendencias llevaron a la afirmación interna y externa ampliando el espacio de la confrontación y el nivel de reconocimiento propio, prolongado la vida y la eficacia de un buen número de movimientos que llevó a articularlos para la acción política, social y cultural a ámbitos mayores, especialmente en la región concebida socio-geográficamente".<sup>43</sup>

Es buena parte de estos movimientos se experimentan nuevas formas de ejercicio de la democracia, se analizan y discuten los problemas y posibles alternativas de solución, se practican formas de solidaridad y también alternativas

---

<sup>43</sup>FALS. OP CIT, pp.5-6.

de solución, se practican formas de solidaridad y también alternativas autogestionarias que se combinan con movilizaciones y reclamaciones, llamando a unas nuevas formas de relación no solo con el Estado sino también con los partidos.

Muchos de los movimientos adelantados han empezado a asumir el papel de los partidos tradicionales de manera más directa y eficaz delimitando un campo mayor de participación democrática.

El carácter más importante y novedoso con que se presentan los nuevos movimientos sociales, en confrontación los puntos de vista tradicionales sobre los conflictos sociales; es la legitimación de la participación directa y en vez de la acción espontánea, o la autonomía, solidaridad y democratización; todos pueden relacionarse con la construcción o elaboración de nuevas identidades políticas y de nuevas prácticas.<sup>44</sup>

Otros interpretan éstas iniciativas como expresión de una crisis profunda. Pero también como la señal de una nueva forma de convivencia, de relación social y de organización de la vida cotidiana.

---

<sup>43</sup> Ibid., p. 10

La necesidad de reformas de fondo en el plano económico y social también sobre los mecanismos y las políticas que el gobierno deberá implementar frente a los agudos problemas internos y externos, han hecho surgir las nuevas opciones que la población ha buscado como vía alternativa para adelantar cambios hacia el progreso y desarrollo en las orientaciones características de los nuevos movimientos sociales.

"Estos movimientos que tienen su punto de partida en la crisis urbana y regional son los llamados movimientos cívicos populares y comprenden diferentes organizaciones, diversos comités cívicos locales y regionales, centros de promoción (ONG'S) Juntas Comunales y de vecinos que por lo regular se reúnen en torno a reivindicaciones de orden urbano y regional, y que últimamente también lo han hecho contra la violencia y por el derecho a la vida, en regiones donde se libra una guerra compleja que involucra guerrilleros, mafia, delincuencia común, grupos paramilitares y ejército gubernamentales".<sup>45</sup>

En este sentido se puede plantear que la Reforma Municipal que ha sido virtualmente empujado por las presiones populares, ha logrado abrir un poco el escenario para la

---

<sup>45</sup> SANTANA, Op Cit. p. 22.

expresión popular y es de aquí que a partir de los mecanismos descentralistas de participación popular, como son las JALS y las comunas; la población en su evolución de luchas reivindicativas y políticas a través de las diversas organizaciones, vienen organizándose y formando verdaderos movimientos con criterio de unidad o identidad cultural, social y política, con el objetivo de lograr una real participación en los procesos descentralistas que da la reforma.

Si bien observamos las orientaciones de éste fenómeno en el Municipio de Barranquilla, presentan en forma no determinada aún, la tendencia hacia las características de los nuevos movimientos sociales. Los cuales privilegian la diversidad de identidades políticas, la solidaridad, la participación democrática y la autonomía popular.

Desde mediados de los años 70 han venido surgiendo en Colombia nuevos movimientos sociales cualitativamente diferentes a los del pasado, que el organizarse para defender sus intereses y lograr sus reivindicaciones se orientan de acuerdo a las tendencias de los movimientos de nuevo tipo. Se presentan como respuesta a problemas locales o regionales, que en la medida que no encuentran representación ante el Estado; originan sus propios medios de defenderse creando propuestas para la solución de pro-

blemas, primero con criterios de reivindicaciones para las clases menos favorecidas, hasta llegar a alternativas políticas para hacer frente a la crisis social y política que vive la sociedad.

En este sentido se vienen presentando en los últimos tiempos en la ciudad, movimientos originados por necesidades populares especialmente por la ineficiencia de los servicios públicos, liderados por diversas organizaciones populares, en donde siempre se convoca a la participación comunitaria de organizaciones de base y populares, no importando sus diferentes tendencias u orientaciones, lo que lleven a la solución de los problemas, tratando de llegar a iniciativas democráticas que beneficien a todos los sectores populares.

De seguir así y la forma como las organizaciones populares aprovechan los espacios creados por la descentralización para la participación comunitaria, se presentan estos hechos como la alternativa para una sociedad de los llamados marginados y ser el inicio de una nueva cultura política más democrática. Procesos en donde se vislumbra la posibilidad de una organización de la población en este sentido, en el Municipio de Barranquilla, se presentan iniciativas como el de las Juntas Administradoras Locales de conformar una asociación de Juntas a través

de la cual ellos puedan con mayor autonomía y representación ante el Estado, presentar propuestas y proyectos alternativos para la solución de los problemas que vive la comunidad.

La idea surge en el escenario del primer seminario taller sobre Juntas Administradoras Locales en donde se reunieron las JAL del Municipio y se manifestaron las limitaciones y dificultades para sus actividades, por eso la necesidad de una mayor representatividad y autonomía de las organizaciones populares ante el Estado.

Como también se puede anotar las JAL en el Municipio están formadas por diversas organizaciones sociales desde partidos políticos hasta organizaciones comunitarias, todas en busca de una identidad social; de una mayor participación de la comunidad como medio viable de lograr avances significativos para el bienestar social, hay una aceptación de las diferentes tendencias hacia un pluralismo todo con el único objetivo de superar la crisis, tales aspectos muestran un avance de las organizaciones, hacia las formas alternativas políticas, en la conformación de un poder paralelo en la vida política local. En este rumbo se dió esta posibilidad organizativa \*que no ha logrado realizar sus primeros pasos.

Otra perspectiva que se presenta a nivel local que merece ser señalado en el movimiento que se originó como manifestación de protesta por el alto impuesto aplicado a los vecinos de la Calle Murillo, por su reciente reconstrucción, organizado y liderado por los miembros de las JAL de las comunas afectadas; en donde se discutieron y analizaron formas de presión con el objetivo de encontrar salida al problema y una respuesta favorable del gobierno municipal.

Se observó buena participación y la asistencia de organizaciones comunitarias, presentando opciones para resolver el conflicto, como fue la de sugerir que un porcentaje de los impuestos, fuese asignado a toda la población Barranquillera que también se beneficiará y en otro sentido que todo el costo de la obra no podía salir de la población dedicado en este sentido.

El movimiento social después de lograr algunos de sus objetivos ha sido mantenido por sus coordinadores y se ha seguido en la discusión y solución a los problemas del sector logrando llamar la atención del gobierno local y la opinión pública.

## CONCLUSIONES

Realizando este trabajo investigativo, acerca del fenómeno de la participación popular en la descentralización administrativa municipal, confrontando con la experiencia de la realidad social, no podemos responder que es un proceso que va bien o mal, ya que en aras de la objetividad, es mejor calificar estos efectos puntualmente, donde se presentan logros, grandes vacíos y fracasos en el fenómeno más complejo que ha asumido el país.

Son apenas dos años los que lleva la descentralización marchando e indudablemente el proceso ha originado unos conflictos económicos, políticos y especialmente comunitarios que nos permiten llegar a las siguientes conclusiones:

- Debido a los sectores sociales políticos y económicos que caracterizaron la historia de los principales movimientos de participación popular, la población participó, demostrando que a pesar de no tener un claro conocimiento de como luchar por sus intereses, para cambiar su situa-

ción , creó con gran interés la realización de movimientos de mucha trascendencia social, obteniendo el concurso de muchos sectores de la población interesados en el cambio y progreso social y la intensión de ir a la vanguardia de los grandes procesos sociales, logrando en la mayoría de los casos sus reivindicaciones sociales que permitieron salir adelante.

Los hechos sociales sucedidos a través de la historia muestran con claridad que la participación de la comunidad fue el elemento fundamental de éstos movimientos, su evolución creada en los procesos sociales que se originaron dentro de ellos, influirá en una determinada forma en la sociedad y servirá de memoria a la actual sociedad para afrontar las nuevas situaciones sociales y políticas del país.

La participación popular que se pretendió dar a la comunidad a través de la creación de los espacios descentralistas en la administración municipal no son sino entes por medio de los cuales se intenta, cooptar las energías populares tratando de desviarlos de sus objetivos, y controlar mejor sus manifestaciones populares, por medio de la promulgación de reformas, decretos y acuerdos en donde se concede una participación a la población; pero si bien se pudo demostrar tal participación se reduce en el caso

de la elección popular de alcaldes, al ejercicio de votación por candidatos puestos por la misma hegemonía bipartidista que controlan la vida política a través de su acostumbrado modo de movilización electora y que a partir de la reforma se va legitimando en el poder, utilizando todos los medios aún haciendo alianzas con nuevos movimientos populares para obtener el respaldo de la comunidad.

En otro caso de participación popular a la población se le autorizó actuar como simples observadores y espectadores de las decisiones que siempre se han tomado desde arriba, o en últimas como fiscalizadoras, en el caso de las JAL y las comunas sin una intervención directa, sin autonomía, ni presupuesto, con menos autoridad que otros organismos sociales ya existentes que realizan sus actividades con más independencia que los nuevos entes de participación.

Sin embargo, en el nivel local, la descentralización acercó en forma definitiva a la comunidad con las autoridades municipales, lo que permite a la gente una mayor vigilancia de las entidades del Estado, hay algo fundamental, la población tiene hoy un canal, bueno o malo, pero inmediato en donde manifestar su inconformismo y frustración.

El Estado en Colombia durante estos últimos años ha mantenido una política represiva frente a las organizaciones populares, puesto que no ha existido políticas de concertación reales, para su expresión y en otros casos éstas organizaciones han sido infiltradas por los estamentos del Estado, sin permitirle reales niveles de autonomía, y sin cambios profundos en las políticas internas del Estado, en este hecho se observa claramente la ausencia de garantías políticas para la participación de nuevas fuerzas sociales que van a cuestionar la hegemonía bipartidista a que está sometida la sociedad Colombiana.

La crisis presente en el ámbito político y social del país, llevaron a una revisión crítica sobre la concepción de la democracia, por parte de sectores sociales con tendencias modernizadas y de los movimientos de izquierda, de movimientos cívicos sociales esto se presentó en un contexto en el cual la burguesía lejos de asumir formas democráticas-liberales hundieron al pueblo y otras nuevas fuerzas populares en el abismo del terrorismo y la guerra sucia.

En la coyuntura histórica de la crisis municipal y desde las nuevas perspectivas de los movimientos populares, cívicos y de izquierda disponen a partir de la descentralización de una oportunidad decisiva para avanzar en la

democrática, puesto que la crisis urbana exige un nuevo territorio modelo territorial y una gestión social basada en los servicios colectivos que solo la unidad de acción intereses y coherencia de los movimientos pueden asumir, porque la tendencia a la centralización y autoritarismo choca con la resistencia de las capas populares.

- A pesar de las dificultades y los obstáculos con que las vías reaccionarias han impregnado el proceso, mediante la represión y la violencia oficial y privada. Se puede observar la presencia de las comunidades en forma organizada para participar en el vida social y política a nivel local y nacional, como respuesta a las grave situación del país.

La tendencia de las comunidades es la de organizarse a través de su propia gestión y sus movimientos sociales recientes están respondiendo a las nuevas orientaciones de los movimientos sociales de nuevo tipo, con sus propias características en la presentación de propuestas y proyectos sociales de solución. Aunque este no es un proceso acabado en la ciudad se han venido presentando algunos embriones de organizaciones sociales en este sentido, aunque éstos no cuenten con un programa definido y determinado de información y publicación para la capacitación de la comunidad por parte del Estado. El órgano que está

orientado hacia este aspecto es la Escuela Superior de Administración Pública ESAP la cual se dedica casi que exclusivamente a dar asesoría a las instituciones gubernamentales.

## BIBLIOGRAFIA

ALVAREZ, Orion y MENESES, Aristides. La gestión municipal. Medellín, Leolón, 1987.

\_\_\_\_\_. Participación de los ciudadanos en el Gobierno Municipal En: Revista Desarrollo. N° 86. Julio, 1987.

ANDERSON, Nels. Sociología de la comunidad urbana. 3ª Edición. México, Fondo de Cultura Económica. 1985.

BANCO CENTRAL HIPOTECARIO. FINANCIERA ELECTRICA NACIONAL Y BANCO DEL ESTADO. Una Revolución Descentralista, Bogotá, 1986.

BUENAVENTURA, Nicolás. Dos enfoques de la época colonial. En: Documentos políticos. N° 48, abril, 1965.

\_\_\_\_\_. Unión patriótica y poder popular. Bogotá. Ediciones Ceis. 1986.

BRIONES, Guillermo. La formulación de problemas de investigación social. Bogotá. Ed. Universidad de los Andes. 1980.

CASTAGNOLA. José Luis. Participación y movimientos sociales En: Revista Uruguaya de Ciencias Sociales. Cuadernos de Claeh. N° 39. 1986.

CARRILLO, Jaime. Los paros cívicos en Colombia. Bogotá. Oveja Negra, 1981.

CASTELLS, Manuel. Crisis urbana y cambio social. México, 2ª Edición. Siglo XXI, 1980.

CENTRO REGIONAL DE ESTUDIOS ECONOMICOS Y SOCIALES. Universidad del Norte. Elección Popular de Alcalde en Barranquilla. N° 4. Octubre, 1988.

CASTRO, Jaime. La democracia local. Bogotá. Oveja negra, 1984.

COHEN, B. Teoría y problema de la introducción de la Sociología. Serie Shaum. Bogotá, 1986.

COGOLLO, Francisco. AVILLA, Betty. Los movimientos cívicos como alternativa popular para la superación de la doctrina de la seguridad nacional, Barranquilla, Facultad de Sociología. Universidad Simón Bolívar. 1986.

CONSTITUCION DE CUNDINAMARCA, (1811). Citado por CORTES, Carlos. Código de Régimen Municipal. Bogotá. Legis, 1987.

FALS BORDA, Orlando. La subversión en Colombia. Bogotá. 3ª mundo.

---

\_\_\_\_\_ . Para salir de la violencia. El papel político de los movimientos sociales. Barranquilla, N° 42. 1989.

GARCIA, Antonio. Los comuneros. Bogotá. Plaza & Janes. 1981.

GALVES GAITAN, Fernando. El Municipio Colombiano. Bogotá Editorial Temis. 1985.

GERMANI, Gino. et al. Populismo y contradicción de clase en América Latina. 2ª edición. Serie Popular, Era México, 1977.

- GIRALDO, Javier. et al. Movimientos sociales ante la crisis en Sudamérica. Bogotá. CINEP. 1986.
- HENAO HIARON. Javier. Panorama del Derecho Constitucional Bogotá. Editorial Temis, 5ª edición, 1981.
- HOPENHAYN, Martín. La participación y sus movimientos. Memorias del VI Congreso Nacional de Trabajo Social. Bucaramanga, 1988.
- JARAMILLO, Jaime. El pensamiento colombiano en el siglo XIX. 3ª edición. Bogotá. Editorial Temis, 1982.
- JARAMILLO, Alfonso. Socialismo democrático. Una propuesta para Colombia. Medellín, Ed. Leolón. 1983.
- LIEVANO AGUIRRE, Indalecio. Los grandes conflictos sociales y económicos de nuestra historia. Bogotá. Tercer Mundo.
- MOLINA, Gerardo. Las ideas socialistas en Colombia. Bogotá Tercer Mundo, 1987.
- MEDINA. Medófilo. La protesta urbana en Colombia. Bogotá Mundo, 1987.
- MONTOYA CUELLAR, Diego. Colombia país formal. País real. 3ª edición. Bogotá. Presencia Ltda. 1977.
- MULLER, C. et al. Movimientos sociales, movimientos barriales y Estado. En: Revista Mexicana de Sociología. UNAM. N° 2. 1982.
- NARIÑO, Antonio. Escritos políticos. Bogotá. El Ancora. 1982.
- NIETO ARTETA, Luis. Economía y cultura en la historia de Colombia. Bogotá. El Ancora Editores, 1983.

- ORDÓÑEZ OCHOA, Rodrigo. La participación ciudadana en reto al futuro. Cali. Editorial Edición, 1988.
- POSADA, Francisco. El movimiento revolucionario de los comuneros. México, Siglo XXI, 1971.
- ROMERO, Carlos. Descentralización municipal. En: Margen Izquierda. N° 13. Marzo - Abril, 1987. Bogotá.
- RUIZ, Carlos A. GARCIA, Cesar A. Participación comunitaria y cambio social. Barranquilla, Miembros del CEUR-UV, 1989.
- SABINO, Carlos. El proceso de investigación. Bogotá. El Cid. 1980.
- SLATER, David. et al. Movimientos sociales y políticos En: Revista Foro N° 8. Febrero, 1989. Bogotá.
- TIRADO MEJIA, Alvaro. Introducción a la historia económica de Colombia. Bogotá, El Ancora. 1983.
- UNIVERSIDAD INCA y Unión Patriótica. Manual del Concejal del pueblo. Bogotá. Universidad Inca. 1986.
- VILLARRAGA, Alvaro. et. al. Diálogo Nacional y apertura democrática. En: Revista CENASEL N° 7. Abril 1987. Bogotá.
- ZULETA, Etanislao. Democracia y participación en Colombia En: Revista Foro. Bogotá. N° 6. Junio, 1988.