

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA DEL MU-
NICIPIO DE BARRANQUILLA, DESDE LAS PERSPECTIVAS DEL LI-
DERAZGO COMUNITARIO Y DEL TRABAJO SOCIAL

JANETH ECHEVERRIA CORREA

MILDRED LOPEZ CONEO

AIDA PEREZ GOMEZ

Trabajo de Grado presentado como
requisito parcial para optar el
título de Licenciadas en TRABAJO
SOCIAL.
Asesor: Doctor Carlos Osorio T.

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO

SIMON BOLIVAR

FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL

BARRANQUILLA

1.989

Hoja de Aceptación

Presidente de Jurados

Jurado

Jurado

Barranquilla, julio de 1.989

JUNTA DIRECTIVA

| | |
|-----------------------------|--------------------------------|
| RECTOR: | DOCTOR: JOSE CONSUEGRA HIGGINS |
| VICE RECTOR: | DOCTOR: LEONARDO MARTHE |
| SECRETARIO GENERAL: | DOCTOR: RAFAEL BOLAÑOS |
| DECANO DE LA FACULTAD: | DOCTOR: JORGE TORRES DIAZ |
| VICE DECANO DE LA FACULTAD: | DOCTOR: CARLOS OSORIO TORRES |
| SECRETARIA ACADEMICA: | DOCTORA: MARIA TORRES |

DEDICATORIA

A mi madre:

GREGORIA CORREA: Por sus desvelos, atenciones y apoyo durante mi período de estudiante.

A mis hermanos; en especial:

DAGOBERTO ECHEVERRIA: Por su constante colaboración incondicional.

A el Doctor CARLOS OSORIO, Vice decano de la Facultad de Trabajo Social, por su buena voluntad ante mis inquietudes durante mi formación profesional.

A mis familiares y amigos, que alimentaron en mi el deseo de superación y lucha.

A ellos dedico mi triunfo, con la esperanza de brindarle a otros lo mucho que acertadamente recibí.

JANETH

DEDICATORIA

La obtención de este Título de TRABAJADORA SOCIAL, lo dedico a mis padres: ALEJANDRO LOPEZ Y AMELIA DE LOPEZ, a mis hermanos, a mis profesores, quienes con sus sabios consejos y buena voluntad han contribuido valiosamente en mi formación profesional.

MILDRED

DEDICATORIA

La culminación de mi carrera profesional, la dedico a mis hijas, a mis padres y hermanos, a mis compañeros y jefe de trabajo, que con la gran colaboración y apoyo que me brindaron en los momentos más difíciles me ayudaron a triunfar.

A mi compañero y amigo de siempre, quien estuvo a mi lado apoyándome y compartiendo los momentos agradables y desagradables de mi carrera.

A mis hijas por saber comprender y compartir ese tiempo que solo a ellas les pertenecía.

AIDA

AGRADECIMIENTOS

Las autoras expresan sus agradecimientos a las siguientes personas:

Señor CARLOS PEREZ P., Presidente de la Comuna No. 8

Señorita JACQUELIN GONZALEZ A., Integrante de la Comuna No. 8

Señor ORLANDO CABALLERO, Presidente de la Comuna No. 14

Señor JOSE ABELLO, Presidente de la Comuna No. 10

Señor ALBERTO DE ARCOS, Presidente de la Comuna No. 27

A el Doctor CARLOS OSORIO TORRES, Vice decano de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Simón Bolívar y asesor de este trabajo.

A la Doctora MARIA TORRES, Secretaria Académica de la Facultad de Trabajo Social.

A todas aquellas personas que de una u otra forma, colaboraron en la realización de este trabajo.

TABLA DE CONTENIDO

| | Págs. |
|--|-------|
| INTRODUCCION | |
| 1. ASPECTOS GENERALES DEL PROCESO DE DESCEN- TRALIZACION ADMINISTRATIVA DEL ESTADO COLOMBIANO | 1 |
| 1.1 ASPECTO CONCEPTUAL | 1 |
| 1.2 CATEGORIAS DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA | 8 |
| 1.2.1 DESCENTRALIZACION TERRITORIAL | 9 |
| 1.2.2 DESCENTRALIZACION FUNCIONAL | 10 |
| 1.2.3 DESCENTRALIZACION POR SERVICIOS | 13 |
| 1.2.4 DESCENTRALIZACION POR EMPRESAS | 14 |
| 1.2.5 DESCENTRALIZACION POR COLABORACION | 14 |
| 1.3 LA DESCENTRALIZACION DEL ESTADO COMO HECHO HISTORICO EN COLOMBIA | 15 |
| 1.3.1 PRECONQUISTA Y CONQUISTA | 15 |
| 1.3.2 LA COLONIA | 19 |
| 1.3.3 LA REPUBLICA | 22 |
| 1.3.4 LA CONSTITUCION DE 1.886 | 25 |
| 1.3.5 LAS REFORMAS DE 1.910, 1.936 y 1.945 | 26 |
| 1.3.6 LA DESCENTRALIZACION POR SERVICIOS Y POR FUNCIONES EN EL ESTADO COLOMBIANO. | 27 |
| 1.3.7 LA REFORMA DE 1.968 | 29 |

| | Págs. |
|--|-------|
| 1.3.8 LA REFORMA DE 1.983 - 1.986 | 31 |
| 1.4 EL MUNICIPIO COMO UNIDAD Y SUJETO DEL PROCESO DE DES- CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA | 37 |
| 1.5 EL INTERES DEL PROCESO PARA EL TRABAJADOR SOCIAL | 43 |
| 2. LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA EN EL MUNICIPIO DE BARRANQUILLA | 45 |
| 2.1 ANTECEDENTES DEL PROCESO EN LA CIUDAD DE BARRANQUILLA | 45 |
| 2.2 LA ELECCION DE LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES | 63 |
| 2.2.1 PARTICIPACION POPULAR EN EL PROCESO | 71 |
| 2.2.2 LA PARTICIPACION DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN EL PROCESO | 73 |
| 2.2.3 PARTICIPACION DEL TRABAJADOR SOCIAL | 74 |
| 3. CRONICA DEL PROCESO DE ELECCION, INSTALACION Y FUNCIONAMIENTO DE LAS COMUNAS HASTA EL MOMENTO ACTUAL | 80 |
| 3.1 LA ELECCION DE LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES Y LAS MANIFESTACIONES DE UNA DEMOCRACIA PRECARIA | 80 |
| 3.2 INSTALACION DE LAS JUNTAS Y NOMBRAMIENTO DE REPRESENTAN- TES DEL ALCALDE | 82 |
| 3.3 LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES Y LOS ORGANISMOS DE BASE TRADICIONALES | 85 |
| 3.4 EL PROCESO ELECTORAL EN LAS COMUNAS | 86 |
| 3.5 EL DESGASTE DE LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES Y LA NECESIDAD DE NUEVAS ACTITUDES | 87 |
| 4. CONCLUSIONES Y ALTERNATIVAS | 89 |
| GLOSARIO | 91 |
| BIBLIOGRAFIA | 96 |
| ANEXOS | |

INTRODUCCION

Del análisis de la Descentralización Administrativa del Estado Colombiano y, sus repercusiones en las comunas o unidades locales, como mecanismo político, económico y social, a nivel municipal, trata este estudio de tesis de grado.

En el tiene como prioridad fundamental, desde la perspectiva del Trabajo Social, el análisis del proceso de implementación de este programa de gobierno, sus repercusiones, alcances en las comunas, posibles espacios y oportunidades que brinda este proceso al Trabajador Social en el nivel comunitario y a nivel institucional.

Se trata de definir mecanismos, formas y alternativas de intervención del Trabajador Social en uno de los procesos más significativos en cuanto a las propuestas de los últimos gobiernos, porque se admite desde la posesión del Trabajador Social, que a mediano y largo plazo, va a tener grandes repercusiones en la participación comunitaria y las actitudes de las comunidades hacia la atención

de sus problemas y el poder político-administrativo municipal.

En el presente trabajo se busca satisfacer necesidades de aproximación del Trabajador social a la realidad inmediata del municipio en la cual se desempeña como profesional; de atender una necesidad de proyección y de participación de este profesional en estas instancias, en las que se viene dando este proceso. Para ello la metodología científica de la investigación se ha considerado idóneo en la medida en que permite una aproximación positiva a las instancias y elementos de la estructura del Estado Colombiano, a los aspectos dinámicos del proceso de implementación del programa de Descentralización Administrativa en la ciudad y, a la interpretación de las actitudes, conceptos y criterios de las comunidades ante este proceso.

Para una mejor comprensión y desarrollo de los temas, el trabajo se ha distribuido en cuatro capítulos principales: El primero atiende a los aspectos conceptuales e históricos de la Descentralización Administrativa del Estado y su significación en la realidad colombiana, el segundo, analiza el programa de Descentralización del actual plan de gobierno del Doctor Virgilio Barco, el tercero, aspectos de la participación comunitaria en el proceso y, el cuarto capítulo, estudia y delimita los aspectos interesantes y relativos a la profesión

de Trabajo Social.

Tiene desde luego limitaciones este trabajo en la medida en que corresponde a una visión de frente a un proceso dinámico, cambiante a una realidad inmediata en la que se pierde así la perspectiva histórica y las claridades que se lograrán para aquellos estudios que analizarán estos procesos una vez ya concluidos y en momentos posteriores a su verificación.

1. ASPECTOS GENERALES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA DEL ESTADO COLOMBIANO

En este capítulo se trata de recoger aspectos iniciales del estudio que se sintetizan en el anteproyecto y que sientan las bases para comprender lo concerniente a este trabajo.

Estos aspectos a tratar son el Conceptual, el Carácter y las categorías de la Descentralización Administrativa, el proceso de Descentralización como hecho histórico en Colombia, el papel fundamental del Municipio y el interés del proceso para el Trabajo Social.

1.1. ASPECTO CONCEPTUAL

¿Qué es la Descentralización Administrativa? para entender esto, hay que entrar a manejar algunos aspectos teóricos esenciales como son: El proceso de Descentralización Política y Administrativa, el concepto de Centralización y el de Desconcentración.

El estudio de estos conceptos por los diversos tratadistas cuyas obras se han tomado como base, permiten establecer diferencias esenciales entre ellos y tomarlos como punto básico para el análisis de los diversos aspectos de este estudio, para comprender su importancia y correlación que existe entre ellos, por ejemplo:

" Existe Centralización cuando la cantidad de poderes de los entes locales y de los órganos periféricos, está reducida al mínimo indispensable como para que estos puedan colocarse como entidades subjetivas de la administración". (1)

Es decir, que existe Centralización en términos de la estructura del Estado, cuando el Municipio como nivel básico o expresión de la nacionalidad, carece de la presencia mínima en los niveles de toma de decisiones, del manejo de recursos y del diseño de políticas, como para que pueda considerarse un ente decisorio y una entidad subjetiva dentro del proceso de la administración pública.

Para entender esto, es necesario estudiar o repasar la

(1)

MONACO RIVERSI. Citado por VILLAR BORDA, Luis. Democracia Municipal, Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1.986. P. 140

distribución de la estructura del Estado de acuerdo al nivel Nacional, al nivel Regional o intermedio y al nivel local o barrio.

En Colombia, nos referimos al nivel Nacional o superior, cuando hablamos de elementos tales como la Presidencia de la República, los ministerios, los departamentos administrativos como el Departamento Administrativo de Seguridad, las superintendencias como la Superintendencia de Comercio, de Aduana, de Cooperativas, la Superintendencia Bancaria, el Congreso en sus dos elementos constitutivos como son el Senado y la Cámara y, aquellos entes que integran partes esenciales en estos elementos, por ejemplo, los que conforman los ministerios o los departamentos administrativos a nivel Nacional.

Se habla de nivel Regional o intermedio cuando nos referimos a los departamentos, a las intendencias y comisarías, a los gobernadores, intendentes y comisarios, a las asambleas y concejos intendentiales y comisariales.

Y nos referimos al nivel Local básico o primario de la administración pública cuando hablamos del Municipio, Corregimientos, Caserios y Veredas; cuando hablamos de alcaldes, inspectores, concejos municipales, comisarías, comunas, juntas administradoras locales y juntas de acción comunal.

En esta distribución de niveles y frente a esta distribución es como puede entenderse el proceso de Descentralización Administrativa, cuando analizamos la ingerencia que tiene por ejemplo, el nivel Nacional en la administración local, en la prestación de servicios locales en la programación de la vida de los Municipios, Corregimientos, Caseríos y Veredas, en la atención de los programas de estas entidades locales en el diseño de las políticas de como deben atenderse esos problemas y el manejo e implementación de los recursos necesarios, por eso se comprende así el siguiente concepto:

" Existe Descentralización cuando los órganos centrales del Estado, tienen el mínimo poder para desarrollar sus actividades". (2)

Es decir, existe Descentralización en el Municipio, cuando este tiene el poder mínimo indispensable para desarrollar sus actividades sin verse obligado a consultar las instancias medias y superiores, es decir, al departamento o a la nación; cuando el alcalde para atender los problemas de su localidad no tiene que consultar las instancias que aparecen en los niveles intermedios y superiores. Pero para comprender este se hace preciso distinguir entre Descentralización política y Descentralización

(2) Ibid., p. 2

Administrativa, entendiéndose la primera como un derecho autónomo que surge de una correlación de fuerzas de instancias de grupo, que han alcanzado en razón de circunstancias históricas de participación o no participación de la comunidad en los procesos electorales y no electorales para que determinados grupos tengan mayor o menor acceso al poder y, se entiende como Descentralización Administrativa a "Aquella derivación del Estado central en las diversas instancias que lo integran, nación, regionalidades y localidades". (3)

Sin que tal distinción pueda tomarse en forma absoluta o excluyente, es decir, sin que esto implique que la Descentralización Política, pueda darse sin la Descentralización Administrativa y viceversa o que la Descentralización Administrativa excluya o incluya en forma absoluta a la Descentralización Política.

Refiriéndonos a los términos inicialmente tratados la Centralización existe cuando los diferentes órganos administrativos de la estructura, por ejemplo; presidente, gobernador, alcaldes, presidencia, gobernaciones y alcaldías están ubicadas en una situación de dependencia de

3

Ibid., p. 2

los inferiores con respecto a los superiores, estableciéndose entre ellos una situación de jerarquías, se plasma esto en la medida en que tradicionalmente hasta antes del proceso de Descentralización el Alcalde era nombrado por el gobernador, este era superior jerárquico, podía destituirlo, tenía ingerencia en las actividades del Alcalde de la municipalidad.

A partir del proceso de Descentralización Administrativa se produce la ruptura de esa relación de dependencia jerárquica y, por eso el Alcalde goza de mayor autonomía administrativa, es autónomo en la administración de la municipalidad, autónomo relativamente porque el entra a jugar su acción con una serie de elementos, pero que forman parte de la municipalidad como son los concejos municipales y al momento de la Descentralización son elementos de la localidad como son las juntas administradoras locales, desde luego que esta autonomía, se hará más clara en la medida en que este alcalde entra a disfrutar del manejo de los recursos necesarios para ejercer su acción administrativa porque sin ellos sería una Descentralización nominal; es decir, un ejercicio nominal en el cual, al necesitar o desear realizar sin tener que acudir a las instancias superiores, a solicitar los recursos necesarios lo vendría a significar de todas formas un elemento más de la centralización.

Existe igualmente dentro de esta relación de jerarquía en la centralización el poder de subordinación, que se expresa en la facultad jerárquica que tiene el superior para legalizar sobre la orientación, sobre la actividad del inferior y someterlo jurídicamente a sus instrucciones, programarle su trabajo, estimularlo o sancionarlo, modificar o revocar sus actos cuando este actúe fuera de los criterios que su superior ha establecido. Por eso es igualmente necesario entender y manejar los conceptos de delegación y de descentralización que mal entendidos pueden confundirse con elementos que se conjugan en un concepto de Descentralización.

Se entiende por delegación una manera de moderar la existencia de una estructura centralista y consiste en trasladar temporalmente competencias y funciones de un órgano superior a un órgano inferior, dentro de una misma organización o dentro de diferentes organizaciones, pero solo dentro de parámetros y supuestos establecidos por ley, por ejemplo: El presidente, puede en circunstancias especiales delegar funciones al gobernador para atender problemas de orden público o de calamidades presentadas en su territorio dentro de los términos de la ley. Una vez que la acción exige actividades que superen las permitidas por la ley, el superior entra a ejercer sus funciones.

Se hace transferencia del órgano superior hacia el órgano inferior mediante la ley, ordenanza o acuerdo según el caso, de manera definitiva y exclusiva, pero con la única finalidad de aliviar los cargos, las obligaciones, los deberes del órgano superior, es decir, se trata de transferencia de poderes, de funciones, de recursos de la administración central a otras personas jurídicas de derecho público, que integran el Estado mediante la ley, ordenanza o acuerdo, es una relación de jerarquía y de subordinación existente en la estructura centralista, para desarrollar una relación de tutela entre los niveles inferiores que se deben clasificar en: Descentralización territorial, por servicios, por empresa o por colaboración como se va a estudiar en el siguiente punto.

1.2. CATEGORIAS DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

En el aparte anterior, se han hecho precisiones sobre el concepto de Descentralización Administrativa, en especial, en lo que respecta al Estado y al Municipio. En este se hacen respecto a las categorías, clases en que se divide este proceso a saber:

Descentralización
Administratiya

{ Territorial
Funcional
Por servicio
Por Empresa
Por Colaboración

1.2.1 Descentralización Territorial

Se entiende por Descentralización Territorial la que se expresa en divisiones del territorio (Departamento, Intendencias y Comisarias), dotadas de personería jurídica para el cumplimiento de los fines que le han sido asignados por la Constitución y la ley, es decir, son personas jurídicas que representan e integran a la población que habita en territorios específicos que pueden ejercer derechos y deberes frente al poder central, en su territorio para satisfacer necesidades inmediatas de la población asentada en su territorio.

En materia de algunos autores, este es el tipo de Descentralización realmente auténtica y plena en la medida en que la vecindad y la interacción territorial genera intereses, necesidad y vocación para percibir, detectar, estudiar y resolver problemas de la población común y pueden en algunos casos llegar a desarrollar altos niveles de autogestión y de sociogestión provocando así una dinámica integral de fuerzas que van del aparato central a las unidades territoriales y viceversa. Es la que

actualmente se desarrolla en el proceso que es objeto de este estudio.

1.2.2 Descentralización Funcional

" La Descentralización Funcional fue el proceso que en Colombia generó a partir del año 1.910 el surgimiento de los Institutos descentralizados en la forma de Institutos Descentralizados propiamente dichos y empresas Industriales y Comerciales del Estado". (4) Y que según datos del Doctor Enrique Tamayo, en ese año fueron 16 Industrias y 4 Empresas Industriales, en 1.960 fueron 39 Industrias y 9 Empresas y para 1.969 72 Industrias y 15 Empresas.

La Descentralización Funcional surge de la necesidad de prestar servicios y desarrollar la actividad del Estado en la satisfacción de las necesidades colectivas en forma técnica, con fundamentos científicos al margen de las actividades e influencias políticas propias de la vida de los elementos relacionados con el poder central que se caracteriza por primar en ellos la lucha permanente de intereses de diversa índole en los que no suele destacar la objetividad sino de relativo poder y capacidad

(4)

TAMAYO B., Enrique. Administración Municipal Colombiana. Bogotá, 1.988. P. 271

de personas y grupo que conlleva a que predominen las iniciativas de quien más puede sobre las necesidades de orden colectivo. Este puede observarse cuando en nuestro país obra de carácter colectivo como los puertos marítimos y fluviales, la canalización y regulación de los ríos, el desarrollo de la agricultura y la pesca, la educación, cede en la consideración de los poderes centrales ante obras y gastos eminentemente suntuarios.

Dentro de este orden surgieron en Colombia una serie de entidades que se clasifican en diez sectores de la economía nacional.

Sector I

CASOS

Servicios
Especializados

{ Instituto Geográfico Agustín Codazzi
Instituto de Investigaciones Geológico
minero
Colciencias

Sector II

Fomento Económico

{ Salinas (Empresa industrial y comercial) del Estado
Industria Colombiana de Energía Eléctrica (ICEL)
Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica (CORELCA)

Sector III

Comercio Exterior

{ Instituto Industrial Colombiano de Comercio Exterior (INCONTEX)
Zona Franca

Sector IV

Fomento Agropecuario

{
 IDEMA
 INCORA
 ICA
 INDERENA

Sector V

Fondos Rotatorios

{
 Fondo Rotatorio de las Fuerzas Armadas
 Fondo Rotatorio de la Policía Nacional
 Fondo Rotatorio de los Ferrocarriles Nales.

Sector VI

Bienestar Social

{
 ICT
 ICBF
 Fondo Nacional de Ahorros

Sector VII

Educación y Cultura

{
 ICFES
 SENA
 ICCE
 ICTEX

Sector VIIISalud y Previsión
Social

{
 ISS
 Caja Nacional de Previsión Social
 Hospital Universitario

Sector IXTransporte y
Comunicaciones

{
 TELECOM
 FONDO VIAL NACIONAL
 COLPUERTOS
 Ferrocarriles Nacionales
 Aeronáutica Civil

Sector X

Economía Mixta

{ Banco del Estado
Corporaciones de Ahorro y Vivienda
Corporaciones Financieras

Puede observarse con claridad en que consiste la Descentralización funcional al dividir la acción del Estado en diferentes sectores y agrupar en ellos a sectores y empresas con la finalidad de que asuman el cumplimiento de sus funciones más especializadas en forma científica, técnica y eficiente pero que dentro de las contradicciones de nuestro sistema bajo un proceso de individualización y personalización han producido efectos negativos tales como: Descordinación, duplicación de funciones, paralitismo y competencia en el logro de objetivos, lo que acarrea derroche de esfuerzos y de recursos de desmero de la colectividad.

1.2.3 La Descentralización por Servicios

Es llamada también Descentralización por establecimientos públicos. Se da objetivamente cuando la prestación de uno o varios servicios públicos es asumida por una entidad como las Empresas Públicas de la ciudad de Barranquilla, separado de los demás servicios del Municipio y asumidos legalmente mediante personería jurídica. Se ha efectuado en el país a partir de la reforma en el año 1.968 con las finalidades anteriormente descritas y con las mismas

fallas analizadas sin que pueda esta acción escapar a las realidades del aparato estatal nacional.

1.2.4 Descentralización por Empresas

Complementa acciones anteriormente estudiadas y forma parte del ámbito del Estado moderno, del Estado empresarial, gestión en la cual, el Estado se preocupa no solo por su acción político-administrativo, por el manejo exclusivo de la Administración pública sino que entra a participar en la producción de bienes y servicios promocionando, funcionando y creando empresas productivas (Monómeros, Concesión Salinas, Ecopetrol) con las cuales trata de atender desequilibrios regionales, incentivar el crecimiento de algunos sectores específicos y ejercer su acción dinamizadora de la economía nacional.

Las empresas que surgen dentro de este tipo de Descentralización se adscriben a los diversos sectores y suelen encontrarse en el nivel nacional, departamental y municipal.

1.2.5 Descentralización por Colaboración

Es por el contrario a la anterior una ingerencia del sector privado en la acción del Estado, a solicitud de

este o por conveniencia común, en la que el Estado cede a los particulares la prestación de servicios que normalmente prestaría el, pero sin la agilidad que suelen tener entidades como la Cruz Roja, La Defensa Civil, las diversas formas de voluntariados, las corporaciones sin ánimo de lucro, las que bajo su tutela, vigilancia y orientación satisfacen necesidades de carácter colectivo.

1.3 LA DESCENTRALIZACION DEL ESTADO COMO HECHO HISTORICO EN COLOMBIA

La cuestión es este punto es analizar el nivel y el estado descentralización o centralismo en las etapas en que históricamente se estudia el desarrollo del país: así, consideramos necesario en este estudio los siguientes períodos fundamentales: El anterior a la Conquista, el de la Colonia, el de la República, hasta la reforma de 1.886 y de 1.886 en adelante.

1.3.1. Preconquista y Conquista

En razón del volumen poblacional y la relativa sencillez o complejidad de las poblaciones existentes, estas en el mejor de los casos llegaron a constituir con muy raras excepciones como la de los Chibchas, pueblos integrados por aldeas y comarcas bajo la orientación de un príncipe o soberano que gobernaba su reino y el apoyo

de un concejo de gobierno. "A semejanza del sistema mexicano que Morgan califica como una democracia militar, no había un emperador o rey en el sentido europeo de estos conceptos sino un jefe de la confederación de carácter predominantemente militar que era designado y podía ser destituido por el concejo federal". (5)

Dentro de este concepto puede afirmarse que la organización político-administrativa de nuestras poblaciones en el período estudiado era de tipo federalista y, estaban constituidas por federaciones de Municipios, aldeas, comarcas gobernados por un príncipe, casique, zipa o zaque que a su vez se confederaban bajo el mando de un jefe elegido por ellos para fines de carácter predominantemente militar y que podía ser destituido por ellos. Cada Municipio, aldea o comarca, tenía su propio gobierno administraba sus recursos, solucionaban sus problemas y solo hacían concesiones en su autonomía en caso de que la necesidad colectiva los obligaba a integrarse bajo mecanismos de mayor asentimiento como la federación antes mencionada.

Ejemplo de los análisis anteriores lo constituyen los

(5) VILLAR BORDA, Luis. Democracia Municipal, 11986 Bogotá
P. 73

Muiscas, conformados con entre 20 y 100 viviendas y hasta 500 habitantes en promedio. Los residentes en un territorio más amplio en el que se integraban varios poblados o aldeas constituían las federaciones cuya cabeza estaba un cacique. En este sentido los cacique venían a resultar jefes de clases, sobre estos y elegidos por ellos entre miembros de una línea hereditaria, matriarcal en el caso de los chibchas se erigían los jefes de confederaciones con el Zipa y el Zaque que ostentaban dignidades más altas en el plano militar y religioso, dejando así en claro el grado alto de autonomía y municipalidades tradicionales, sobre lo cual, se montó una estructura político-administrativa colonial.

En principio, puede afirmarse que el Estado español en cuanto a política social para América, implantó la separación de comunidades: Las repúblicas de Indios y las repúblicas españolas. Esto generó una situación dualista que trataba de interpretar las diferencias históricas y culturales, pero que desapareció y fracasó por cuanto en América, tal segregación fue vencida por un proceso de mestizaje que hizo imposible esa separación. "La legislación inmediata en esta materia fue, pues, como en otras, anulada por la realidad". (6)

(6) Ibid., p. 16 p. 83

"Que en las reducciones haya alcaldes y regidores indios ordinarios que en cada pueblo y reducción haya un alcalde indio de la misma reducción, y si pasare de 30 casas, dos alcaldes y dos regidores, también de indios; y aunque el pueblo sea muy grande no haya más de dos alcaldes quatro regidores, y si fuere de menos de 80 casas y llegare a 40 no más de un alcalde y un regidor, los cuales han de elegir por años a otros, como se práctica en pueblos de españoles e indios en presencia de los curas"

"... que los mismos indios se escojan unos como Jueces Pedáneos y Regidores, Alguaciles y Escribanos, otros Ministros de Justicia, que a su modo y según sus costumbres, la administren entre ellos ..." (7)

Para darle piso económico a est estructura, en los pueblos de indios existieron cajas De Censos y Bienes, que pertenecian a la comunidad de indios, cuyos dineros se utilizaban en el sostenimiento de hospitales, la asistencia social, el pago de impuestos, diezmos a la iglesia y sostenimiento de casas de recogimiento, seminarios y colegios para indios.

Este admirable edificio jurídico basado en la idea de proteger a los indios y respetar su historia y sus costumbres, contrastaba con la realidad del proceso de mestizaje

(7) Ibid. 2

que se verificaba en razón de las muy particulares condiciones de vida de los colonos en las haciendas, en las minas y demás explotaciones y con la natural política de hispanización que se imponía en las relaciones de la potencia imperial con los pueblos sojuzgados. Este implicaba ambivalencia de metas, conflictos de normas, abusos y perjuicios, para el sistema que paulatinamente fue dando paso a otras formas en razón de fortalecimientos del municipio español como punto central de la colonización española.

1.3.2 La Colonia

Durante la colonia y siguiendo el modelo de la estructura político-administrativa española, el municipio es el eje del Estado. Son los Municipios y sus territorios los ejes de la administración y los principales funcionarios Municipales fueron los alcaldes ordinarios y los regidores, con funciones muy distintas a los actuales alcaldes y corregidores. Ordinariamente eran dos alcaldes en cada localidad que se alternaban de acuerdo a un principio de colegialidad.

Los Alcaldes ordinarios ejercían la jurisdicción civil y criminal, o sea, que eran más jueces que administradores. Para comprender esto hay que tener en cuenta que no existía para ese entonces, la división de poderes

por lo que en ocasiones se encuentra que los alcaldes ordinarios ejercían funciones ejecutivas y reemplazaban a los gobernadores. Los alcaldes eran elegidos por los cabildos, entre los vecinos sin que se mezclasen en ellos las demás autoridades de la corona como los oidores y virreyes.

Los Regidores reemplazaban a los alcaldes en sus ausencias, pero sus funciones eran concernientes al abastecimiento en la población, los precios y medidas, la vigilancia de las obras públicas, de las cárceles, de los hospitales y demás servicios a la comunidad, en cierto sentido sus funciones son muy semejantes a la de los actuales alcaldes.

Otros funcionarios fueron el Alferes Real, Los Procuradores, Los Alguaciles Mayores y los escribanos. Pero entre todo el aparato político administrativo se destacan los cabildos, elemento político, organismo que surge de la elección popular de cuya autoridad surgen los principales movimientos independentistas de América, al entrar en contradicción con los virreyes y oidores y con los reales en audiencias, hasta gestar proclamas de independencia, como sucedió en Caracas, Bogotá, Quito, México, La Paz y Santiago de Chile. El grito de cabildo abierto es una solicitud para que las autoridades de la Colonia

escuchen en forma directa las solicitudes del pueblo reunido en la plaza mayor de Bogotá, el que elabora el acta de independencia y designa la junta que ha de sustituir a las autoridades españolas.

Frente a esas actitudes surgidas de las municipalidades como expresión de la participación popular la Corona Española, después de la Reconquista intentó bajo el reinado de Carlos III igualar este sistema existente en el sistema Centralista de la República Francesa, impuesta en España. Los Cabildos disminuidos en su autonomía tradicional en el cargo de intendente gestó una ingerencia directa de tipo fiscal en el manejo de tesorero municipal lo que desarrolló movimientos de emancipación, que no ya de autonomía, cuyos ejemplos iniciales son los de los comuneros en la Nueva Granada, Tupak Amarú en el Perú, que se oponía a la creciente represión y a los altos y exasperantes cargas y tributos que extenuaban a la administración municipal y a los vecinos de las localidades.

"Pero no estaba dentro de la lógica del régimen colonial adelantar una política amplia que tolerase una relativa autonomía de las provincias de ultramar y que se reflejara en todas las instituciones, en primer término en en la administración provincial y municipal, sino, por el contrario, endurecer su posición absolutista y pretender dominar por

la fuerza la inatajable corriente liberadora. De haber continuado una política como la de las Cortes de Cadiz, se habría llegado a la independencia sin el enorme costo en vida y riqueza material que significó la lucha contra España y, no se habría cavado entre esta y los nacientes países el abismo de incomprensión y enemistad que por un siglo envenenaron las relaciones entre la metrópoli y sus antiguas colonias con perjuicio para ambas. Por fortuna hoy, con una España democrática, los nexos entre Iberoamérica y la península se fortalecen al calor de un pasado común y de intereses mutuos". (8)

1.3.3 La República

En los apartes anteriores se han analizado las evidentes relaciones que tiene la autonomía municipal con los destinos de los pueblos, en el proceso de liberación en América Latina. Fueron municipios con cabildos y ayuntamientos fuertes, con criterios de soberanía y por lo tanto con capacidad de oponerse a las medidas de la estructura colonial cuando estas afectaban en forma insoportable los intereses de los vecinos. Por ello, una de las medidas que contemplaba el Imperio Español en sus últimos tiempos fueron en primera instancia la de limitar esa soberanía y en segunda, reprimirla, mediante la presencia de funcionarios, fiscalizadores y contratadores del papel de sus miembros y funcionarios.

(8) Ibid. p. 95

El factor ideológico preponderante en la independencia americana fue la doctrina liberal: La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, traducida por Antonio Nariño, constituyó fuentes de ideas revolucionarias y del llamado "Memorial de Agravios", elaborados por Camilo Torres, como resumen de las quejas de los americanos presentadas por el Cabildo de Santa Fe a la Junta Suprema de España, por los abusos y desigualdades de que eran objeto por parte de la Corona. No debe afirmarse que en forma absoluta fue solo la Revolución Francesa, la que influyó en estos procesos; son fuentes en igual proporción, la Revolución Norteamericana, la influencia inglesa, los abusos de la corona y el proceso natural de maduración y modulación de los pueblos.

Fruto de los primeros pasos de los procesos de independencia fueron las constituciones de cada uno de los estados en que se fraccionó La Nueva Granada, como reflejo de fraccionamiento en provincia del virreinato español. Algunas plenas de concepto utópico, inmaterializables en el momento de su expedición y aun en los tiempos modernos; otras excesivamente reglamentarias pero en evidente contradicción en cuanto al principio o criterio básico de gobierno: Centralista o Federalista. Fundamentalmente todas se caracterizan por la separación de poderes, pero muy pocas con excepción de las de Cartagena, Mariquita

y Antioquia se preocuparon por definir y restaurar el papel del Municipio que constituyó y constituye la materialización del Estado.

En un principio primaron por ejemplo; en 1.821 (Constitución de Cúcuta) los criterios federalistas de las legislaciones francesas y de los EE.UU.: Se organizó la administración de las provincias y cantones que tendrán a su cabeza un gobernador, dejando la administración municipal en un aparente estado de autonomía que reflejaba no un criterio, sino un vacío en este aspecto de la administración estatal.

Más tarde como fruto de las contradicciones de criterios e intereses se expide la Constitución de 1.830 en la que la autonomía municipal desaparece por completo, ya que los alcaldes entran a depender de los gobernadores y estos del poder central. Esta carta constitucional destinada a regir los destinos de la Gran Colombia, no tuvo vigencia ante la desmembración de ella y la disolución del sueño Bolívariano.

En 1.832, se expide la Constitución de la "Nueva Granada", nombre que adoptó inicialmente lo que hoy es Colombia, que conservó al igual que la constitución de 1.843 los principios centralistas de la de 1.830 en materia munici-

pal a un régimen tan negativo que comparativamente se considera más triste que el régimen colonial y que fue origen de las guerras entre los estados que se materializan en la constitución de 1.853 dando paso a los regímenes federalistas.

Visto así el panorama puede afirmarse, que el centralismo no es un fenómeno nuevo en el país y, que aun, posterior a la Constitución de Rio Negro en 1.863 hubo descentralización administrativa a pesar de responder a un estado federalista: Había federalismo en cuanto a la administración económica, política y fiscal de cada uno de los Estados federativos que integraron a los EE.UU. de Colombia, pero no en la gestión municipal ya que ellos quedaron sujetos a peor forma a cada uno de los jefes estatales, sin autonomía, sin recursos propios y por lo tanto, sin capacidad de atender sus problemas.

1.3.4 La Constitución de 1.886

A raíz del proceso de Descentralización nacional y del mal funcionamiento del Estado federalista surgió la Constitución política de 1.886 inspirada en el pensamiento de Rafael Nuñez, Miguel Antonio Caro y José Maria Samper, de criterio centralista, que pregonó y materializó la centralización política y la Descentralización Administrativa, cuyos artículos 1 y 2 dicen así:

"-Art. 1: La nación colombiana se reconstituye en forma de república unitaria.

"-Art. 2: La soberanía recide esencial y exclusivamente en la nación y de ella emanan los poderes públicos".(9)

En su segunda parte esta constitución, en su artículo 199 faculta a los concejos municipales para ordenar por medio de acuerdos lo conveniente para la administración municipal y el artículo 200, otorga al alcalde el carácter de agente del gobernador y mandatario del pueblo.

1.3.5 Las Reformas de 1.910, 1.936 y 1.945

Durante el gobierno del General Rafael Reyes, la constitución anterior fue modificada y se suprimieron las asambleas departamentales que fueron reemplazadas por concejos administrativos en el acto legislativo No 3 de 1.910, el régimen departamental fue establecido y reestructuradas las asambleas departamentales como acuerdos legislativos de elección popular. En la Reforma de 1.936 se incorporaron principios de tanta trascendencia como el de la función social de la propiedad y la función del Estado en la redistribución de las riquezas sin mayores modificaciones en cuanto al régimen municipal. Es en la Reforma de 1.945 cuando el tema del municipio toma un papel cen-

(9) CERRO PALOMINO, Alberto. La Descentralización Municipal, Biblioteca Jurídica, 1 ed., 1.988 p. 22

tral y en su artículo 198 establece que "La ley podrá establecer diversas categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica y señalar distintos regímenes para su administración".⁽¹⁰⁾

Esta norma amplia en su contenido, motivada a comprender y a entender las diversidades económicas, sociológicas y políticas del país, no tuvo mayor vigencia ni aplicabilidad en una situación que nos lleva a considerar, la ignorancia y falta de conciencia de los administradores y legisladores posteriores sobre la importancia del municipio en la vida de la nación.

En este recuento histórico se ha analizado una forma específica de Descentralización, que es la territorial, a partir de este momento vamos a analizar otras formas de Descentralización en su expresión nacional en el estilo de la Descentralización por servicios y la Descentralización funcional.

1.3.6 La Descentralización por Servicios y por Funciones en el Estado Colombiano.

En el año de 1.954 en la dictadura del general Rojas Pinilla, la Asamblea Nacional Constituyente, expidió el acto legislativo No. 5 mediante el cual, el legislador

(10) Ibid. P. 25

podía crear establecimientos públicos dotados de personería jurídica autónoma, para la prestación de más de diez servicios especialmente determinados, los cuales tendrían competencia para desarrollar las actividades relacionadas con el cumplimiento de sus objetivos y podían ser locales, regionales o nacionales. Mediante esta norma se consagró constitucionalmente la Descentralización por servicios y se dió origen a las conocidas instituciones, Descentralizadas existentes en el país. Con la caída de Rojas Pinilla, el referéndum de 1.957 derogó todas las disposiciones del general Roja y hubo que esperar hasta el año de 1.955 mediante decreto 1050, se denominó Organismos Autónomos Descentralizados a todas aquellas entidades en que la nación, los departamentos o municipios tuvieran acciones o apartes de capital conjunto o individualmente por más del 50% del total. En el año de 1959 la ley 151 normativa del control fiscal estableció que: "Las empresas y establecimientos jurídicos Descentralizados, cualquiera que sea la forma de administración adoptada, son parte de la administración pública, sus bienes y rentas, por su origen son desmenbración del patrimonio público y están afectos a la prestación de servicios públicos, culturales o sociales y a la regulación o fomento de la economía nacional, dentro de los límites que señala la Constitución. Las entidades de que se trata tendrán autonomía administrativa, personería jurídica

y patrimonio independiente, apostados directa o indirectamente por el Estado". (11)

Como puede observarse en la norma anterior se establecen las características primordiales de la Descentralización por servicios y por empresas recogiendo importantes conceptos que para esa época ya se habían adoptado por la Corte Suprema de Justicia.

Posterior a los avances anteriores, el acto legislativo No. 3 de 1.959 modificó el artículo septimo de la Constitución para establecer que "fuera de la división general del territorio habrá otras dentro de los límites de cada departamento, para arreglar el servicio público. Las divisiones relativas a los fiscal, lo militar, la instrucción y el fomento de la economía podrán no coincidir con la división general". (12)

En resumen con estos actos el legislador dió paso en la modernización del Estado a la Descentralización por empresas, por servicios y por funciones.

1.3.7 La Reforma de 1.968

(11) Ibid. P. 27

(12) Ibid. P. 27

Es la llamada Reforma Constitucional de Lleras Restrepo. Establece una serie de instituciones de nitido contenido Descentralista, entre las cuales destacamos las siguientes:

"La ley, a iniciativa del gobierno determinará los servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales tendiendo en cuenta la naturaleza, importancia y costo de las mismas". (13)

"Para la mejor administración o prestación de servicios públicos de dos o más municipios de un mismo departamento, cuyas relaciones den al conjunto las características de un área metropolitana, la ley podrá organizarlas como tales, bajo autoridades y regiones especiales, con su propia personería, garantizando una adecuada participación de las autoridades municipales en dicha organización. Corresponde a las Asambleas, a iniciativa del gobernador y oída previamente la opinión de los Concejos de los Municipios interesados, disponer del funcionamiento de las autoridades así autorizadas". (14)

"La ley establecerá las condiciones y las normas, bajo las cuales los municipios pueden asociarse entre sí para la prestación de los servicios públicos. Las Asambleas,

(13) Ibid. P. (12)

(14) Ibid. P. 28

a iniciativa del gobernador podrán hacer obligatoria cada asociación conforme a la ley citada cuando la más eficiente y económica prestación de los servicios lo requiere". (15)

Mediante estas disposiciones, se inició el proceso moderno de Descentralización en Colombia, conjugándose en la administración municipal, la modalidad territorial por funciones y por servicios que se perfeccionan en posteriores reformas. Cabe destacar entre estas disposiciones el decreto ley 3130 de 1.968 mediante el cual, el presidente de la República clasificó los establecimientos del Estado conforme a lo establecido en el decreto 1050 del mismo año en establecimientos públicos, empresas industriales del Estado y sociedades de economía mixta y delimitó el concepto de institución de utilidad común que pueden considerarse dentro del tipo de Descentralización por colaboración.

1.3.8 La Reforma de 1.983 - 1.986

Se considera que en este período se han dado los pasos definitivos sobre la Descentralización municipal, mediante los actos legislativos que se analizan a continuación:

(15) Ibid. (14)

La ley 14 de 1.983 que fortalece los fiscos municipales, cediendo a ellos directa o indirectamente participación en los impuestos de timbre nacional sobre vehículos automotores, consumo de cigarrillo extranjero, impuestos sobre la gasolina. Aumenta los ingresos municipales mediante la reorganización de los tributos de industria y comercio (uno de ellos el IVA), de avisos y tableros de circulación tránsito y predial; amplió estas tarifas al igual que la autonomía de los Concejos para estructurar las finanzas municipales. Por ejemplo, los vehículos automotores de uso particular fueron grabados a favor del municipio del 2 por 1.000 sobre un valor comercial, el impuesto predial se estableció entre el 4 y el 12 por 1.000, pudiéndose aumentar estos porcentajes para los "lotes de engorde".

Otros lineamientos descentralistas de la llamada Reforma Betancourt, fue la creación de las unidades de planificación regional, mediante la ley 76 de 1.985 mediante la cual, específicamente se crearon, la Unidad de Planificación Regional de la Costa Atlántica, la Occidental, la del Centro de Oriente, la de la Orinoquía y la de la Amazonía, dejando excluido de ellos el Distrito Especial de Bogotá, como caso especial.

El acto legislativo No. 1 de 1.986 estableció la elección popular y directa de los alcaldes y de todos los Concejos

Comisariales. Quitó a los alcaldes la función de agentes del gobernador y les ratificó su calidad de jefes de la administración municipal. Fijó en dos años el período de los alcaldes y dispuso que la primera elección popular de alcaldes fuera el segundo domingo del mes de marzo de 1.988, prohibiendo la reelección inmediata. Derogó la atribución que tenían los gobernadores de revocar los actos de los alcaldes por motivos de legalidad. Algo importante despojó del rango constitucional la elección de los tesoreros por los Concejos y le atribuye al alcalde esa potestad, pero a su vez otorga a los Concejos la potestad de designar los Contralores Municipales y creó la consulta popular para desidir sobre asuntos de interés común.

Debe mencionarse la ley 11 de 1.986 que establece exactitudes sobre la legislación anterior en materia de funciones de los administradores y administrados, sobre vicios y prácticas insanas, sobre la creación y funciones de los municipios, de las inspecciones de policía, Asociaciones de Municipios y Juntas Administradoras locales, sobre la participación comunitaria, sobre las entidades descentralizadas, los personeros, el personal de funcionarios, los contratos, el control fiscal, los Concejos y Consejeros, la elección de funcionarios, los acuerdos, las facultades extraordinarias para reformar funciones, para la

codificación de disposiciones y la aplicación del cuociente electoral de los asuntos locales.

La ley 12 de 1.986 redistribuyó los recaudos por impuestos a las ventas, favoreciendo significativamente a los municipios y entre estos especialmente a los pequeños y medianos, elevando su participación en el impuesto a las ventas del 25 al 45% en la siguiente forma: El 28,5% a partir de 1.992 se distribuirá entre el Distrito Especial de Bogotá y todos los municipios del país y 16.8% que se repartirá entre los municipios con menos de 1.000 habitantes, en proporción a sus habitantes.

Esta ley establece consideraciones importantes tales como por ejemplo:

- El incremento de la participación en el impuesto a las ventas, deberá destinarse cada año a gastos de inversión.
- En los municipios donde la mayoría de la población está ubicada en la zona rural deberá invertirse en ellos por lo menos el 50% del impuesto a las ventas.
- En los municipios menores de 100.000 habitantes donde la mayoría de la población vive en la cabecera, tendrán

que invertir en los corregimientos y el área rural, al menos el 20% de lo que reciban.

La ley 12 de 1.986 sirvió de marco reglamentario para los decretos legislativos 77 a 81 mediante los cuales se inicia el desmonte gradual y liquidación del ICCE y del INFOPA, para trasladar sus funciones a los municipios y transfiere a ellos funciones de diferentes institutos descentralizados de orden nacional.

Aspecto importantísimo para la competencia del Trabajo Social en la llamada ley 11 es la que contemplan los arts. 4,5,6, en los que se establecen que para la prestación de los servicios los Concejos Municipales, podrían dividir el territorio de sus distritos electorales en sectores a llamarse comunas en las arcas urbanas y corregimientos en las rurales y que en ningún caso una de ellas puede tener menos de 10.000 habitantes quedando bajo la competencia de los alcaldes lo relacionado con los límites de cada una de ellas.

En relación con las comunas o corregimientos en cada uno de ellos debe elegirse una Junta Administradora Local, cuyas funciones se relacionan en el artículo 17 del respectivo capítulo y se integrarían con no menos de tres miembros ni más de siete, elegidos en la forma en que

determinen los Concejos. En ningún caso menos de la tercera parte de los miembros de la Junta serán elegidos por votación directa por ciudadanos de la comuna. Se dispone que los miembros principales y suplentes de las corporaciones de elección popular no podrán hacer parte de la Junta Administradora Local. El período de la Junta deberá coincidir con el de los respectivos Concejos Municipales y que los alcaldes, los personeros, tesoreros, contralores municipales y el respectivo o respectivos inspectores de policía pueden participar, con derecho a voz, en las deliberaciones en las Juntas Administradoras Locales.

Otras disposiciones relativas a la junta que establecen que estas distribuirán y asignarán las partidas que a su favor se incluyan en los presupuestos nacionales, departamentales y municipales y de las entidades descentralizadas y que se apropiarán los valores de aquellos impuestos sobre tasas y contribuciones que se establezcan exclusivamente para las respectivas comunas o corregimientos para que estas juntas no puedan crear organismo administrativo alguno y la presupuestación de sus recursos, su manejo e inversión se hará por las entidades o dependencias de carácter central.

El capítulo quinto delimita con la participación comunitaria: Las Juntas de Acción Comunal de los diferentes

barrios, las sociedades de mejora y ornato, las juntas y Asociaciones de Recreación, Defensa Civil, usuarios, Comités y Asociaciones sin Animo de Lucro, con sede en ellos puede vincularse a los programas de trabajo de las Juntas y para tal fin celebrarán con los municipios y sus entidades descentralizadas los convenios necesarios.

El capítulo sexto de la ley 11 de 1.986 artículo 26, 27 y subsiguientes reglamentan la participación de las entidades descentralizadas en la vida municipal y su relación con sus organismos (Concejo y Juntas Administradoras Locales) para definir las respectivas competencias y pautas de participación. Como puede verse estos artículos merecen un estudio minucioso por parte del profesional de Trabajo Social, por sus implicaciones de organismo y desarrollo de la comunidad y de espacio de intervención profesional.

1.4. EL MUNICIPIO COMO UNIDAD Y SUJETO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Se habla del Municipio como la esencia de la nacionalidad, el asiento de la sociedad y en el se distinguen como tal sus aspectos formal, que en nuestro caso significa que el componente material es un componente sociológico y, el formal es un componente jurídico.

Puede considerarse como impulso primario para el surgimiento de las municipalidades las necesidades de compañía, solidaridad, defensa, organización y distribución de los esfuerzos de los individuos y las familias con afinidad común que coinciden en un lugar común. El hecho de requerir la ayuda mutua genera nuevas relaciones sociales, que por sus características son típicas y exclusivas del hombre. Las asociaciones en sus diversas formas y entre ellas las municipalidades son el ejemplo concreto de estos mecanismos, a través de los cuales, inicialmente en forma natural y posteriormente en forma organizada y compleja el hombre satisface sus necesidades: Por ello, es fácil comprender que el municipio en sus orígenes es anterior a la ley y, es la matriz en la que se genera la ley en sus expresiones más complejas.

En las primeras comunidades no se detecta la existencia de instituciones propiamente dicha y mucho menos de tipo legal. En su proceso de desarrollo se encuentran legisladores o mejor dicho organizaciones, que crean reglamentaciones que facilitan la convivencia, la integración y el cumplimiento de los papeles de las personas que integran la colectividad. "El Municipio es la institución jurídico-política que personifica como facultades públicas y capacidad civil, una o varias comunidades de familia, entidades, bienes y trabajo, la cual, está emplazada

en un término legalmente circunscrito, al que extiende su poder jurisdiccional integrado en el Estado, como organo final de su jerarquía administrativa-territorial".(16)

A este tipo de definición que nos presenta el ente municipal en su presentación universal podemos contrastar otras que tienen más en cuenta lo social: "El municipio, siguiendo la historia de su desarrollo en todos los países, puede definirse como un grupo de familia que unidas por un interés común, se establecen sobre un pequeño territorio. Políticamente es una célula del organismo nacional. Administrativamente es un núcleo del servicio público. Geográficamente es una parte del territorio. (Ignacio Mejía Maya)". Del mismo autor pueden citarse, las siguientes: "El Municipio es una agrupación natural de familias o individuos que por atractivos de una región, necesidades de tráfico de defensas, se reúnen en un lugar determinado formando una colectividad con fines propios como grupo, pero distintos de los de su componente como familia o individuo". (17)

El artículo 187 establece precisiones sobre la creación

(16) TAMAYO BORRERO, Enrique. Administración Municipal Colombiana, 2 ed. Bogotá 1.988. P. 19

(17) Ibid. P. 37

de los Municipios y establece como función de las Asambleas Departamentales: Crear, suprimir, segregar o agregar términos municipales y fijar los límites entre los Municipios.

De acuerdo a esta disposición constitucional, la ley 14 de 1.969 modificada por la ley 11 de 1.986 en sus artículos 2 y 3 estableció los requisitos que debe tener en cuenta la Asamblea, para crear o reconocer los Municipios: Que tengan por los menos 20.000 habitantes y que el Municipio del cual se segrega no resulte con una población inferior a 25.000, es decir. Es decir, que en el momento actual en que los municipios surgen, segregándose de otras municipalidades del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE debe certificar las cifras anteriores.

En los últimos tres años el Nuevo Municipio debe haber aportado al Municipio o Municipios de los cuales se segrega una suma no inferior a un millón de pesos por recursos propios y los distritos de los cuales se segregan, no deben quedar con presupuesto inferior al millón y medio de pesos por recursos propios, es decir, sin computar las transferencias de la nación y los departamentos para ello la Contraloría departamental y las municipalidades expedirán la correspondiente certificación. El nuevo

Municipio debe bajo concepto de los organismos departamentales de planeación, mediante estudio motivado demostrar que es capaz de organizar un presupuesto no inferior a un millón de pesos anuales.

Para los nuevos Municipios se requiere que en su cabecera municipal reciban no menos de 3.000 personas según el DANE y que existen en el locales adecuados para el funcionamiento de las oficinas públicas, la casa municipal, cárcel, centro de salud y escuela como mínimo o que cuente con los recursos para consruirlos o en su defecto que su construcción y dotación estén previstas en los planes departamentales o nacionales. La correspondiente solicitud debe estar firmada por no menos de cuatro mil ciudadanos domiciliados en el territorio municipal, con firmas autenticadas por el juez del municipio o municipios de los cuales se segrega el que se pretende crear. Esta solicitud estará acompañada por el concepto de los organos departamentales de planeación sobre su conveniencia económica, política y social y sus posibilidades de vida.

Dentro del sistema anteriormente vigente, el Municipio está regido o estuvo regido por el sistema centralizado de gobierno por el cual, los Alcaldes eran nombrados por los gobernadores y este como representante del presidente de la República, tenía una ingerencia directa e

indirecta en aspectos vitales como el presupuestal y el administrativo. A partir del año siguiente a las vigencias de la ley 11 de 1.986, las bases de renta y presupuesto se aumentarán cada año en su porcentaje igual al que aumente para el respectivo período, el índice de precios al consumidor elevado por el DANE. Mediante esta ley, y la subsiguiente el municipio colombiano posee su personería jurídica como persona independiente del órgano central, pudiendo dentro de determinados términos contratar, comprometer y decidir independientemente del órgano central para atender sus problemas y dirigir su desarrollo por ello tiene patrimonio independiente (sus propios bienes), autonomía administrativa y capacidad fiscal la nueva incursión de la comunidad y la relación de los órganos de poder con las Juntas Administradoras y la comunidad.

1.5 EL INTERES DEL PROCESO PARA EL TRABAJADOR SOCIAL

Dentro de las alternativas que se ofrecen a un profesional como el Trabajador Social, la proyección comunitaria toma cada vez mayor opción ante el cierre de espacio institucionales, en las empresas, organismos y agencias privadas o estatales en las que tradicionalmente se desempeña el profesional, las transformaciones de la sociedad, la escasez de medios, la agudización del factor pobreza a llevado a que resurja como un factor de amplias posibilidades la participación comunitaria en el desarrollo de la sociedad. Ejemplo de ello es Colombia, país en el que la reforma anteriormente ilustrada desata procesos de los que no puede marginarse el Trabajador Social, por constituir ello peligro de desactualización y desubicación frente a los procesos de modernización de nuestra sociedad.

El profesional de Trabajo Social, debe estar en permanente consulta con los cambios y modificaciones que se dan en la sociedad de tendencias existentes, de las exigencias y oportunidades que esos procesos le ofrecen y aun más de identificar aspectos y factores, que para otros resultan problemáticos y bajo su acción logren un adecuado tratamiento para colocarse como profesional de vanguardia capaz de liderar acciones de carácter colectivo y de

profesionalizar respuestas que en forma espontánea o empírica da la sociedad a sus problemas.

Esto significa por ejemplo que problemas como el saneamiento ambiental, la atención y protección al menor, la educación social de la comunidad y de las personas, la salubridad, la alimentación, la solidaridad, la cooperación dentro del marco de la actual legislación que crea las comunas, el Trabajador Social, debe proyectarse en ese sentido para que a la espontaneidad y el empirismo de las respuestas que pueden dar los individuos, grupos y organizaciones, sea posible adecuar su nivel en estructura de proyectos y programas que comprometen racionalmente los recursos de la comunidad y la sociedad.

El conocimiento del acto constitucional No. 1 de 1.986, de las leyes 12 y 14 y de los decretos reglamentarios que a nivel nacional impartan jurídicamente, el proceso debe particularizarse con el estudio de los acuerdos y ordenanzas que particularizan a este proceso en cada región y localidad. Cómo asimila la comunidad este proceso? y como responde el? son aspectos psicosociales que refuerzan el adiestramiento jurídico y que le darán el matiz que requiere el Trabajador Social, para ubicar dentro de su campo y sus conceptos lo que inicialmente esa netamente jurídico y así ejercer sus criterios en el ámbito de su profesión.

2. LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA EN EL MUNICIPIO DE BARRANQUILLA

Para el desarrollo de este capítulo se han escogido tres momentos, el proceso de organización de las comunas en la ciudad, elección de las Juntas Administradoras Locales y la situación resultante: El primero que se ha denominado antecedentes, el segundo la elección de las Juntas Administradoras Locales y el tercero la situación resultante posterior a la elección de Juntas.

2.1. ANTECEDENTES DEL PROCESO EN LA CIUDAD DE BARRANQUILLA

Por las implicaciones analizadas en el capítulo anterior, por su complejidad, por la heterogeneidad de los elementos participantes y de sus implicaciones, la puesta en marcha de la ley 11 de 1.986 en el país, se ha dado en forma lenta tomando como proyectos pioneros el de la ciudad de Cartagena, en primera instancia y, el de la ciudad de Barranquilla, verificado un año después.

El caso de Cartagena reviste importancia por haber sido

esta la primera ciudad del país en declararse capacitada y organizada para materializar la mencionada ley, y así fue como con el concurso de los estamentos políticos, gremiales y sociales se llevaron a cabo tanto la organización de la ciudad en un No. de 33 comunas y 15 corregimientos y la elección de las respectivas juntas, celebrado el día 26 de julio de 1.987 con resultados que la doctora Yolanda Ribón en ponencia presentada al VI Congreso de Trabajo Social, realizado en Bucaramanga en el mes de junio de 1.988 conceptua en las siguiente forma y en especial sobre la participación de Trabajo Social que además de atributos relacionados con el residir el Trabajo Social en una determinada comunidad que forma parte de una comuna, su facilidad de relación, su sentido de sociabilidad y la natural inclinación que la profesión genera hacia procesos de la participación popular constituye un gran atractivo para poder poner en práctica estas cualidades y calidades en el espacio geográfico, político y social de una comuna y por extensión de una ciudad.

Dentro de ese criterio un grupo de Trabajadoras Sociales, una de ellas, la doctora Yolanda Ribón, profesores de la Universidad de Cartagena decidieron postularse a la directiva de una Junta Administradora Local y lograron su propósito, integrando en ella elementos de otras profesiones y líderes populares, participando directamente

como moradoras de la comuna 18. Dividieron su trabajo en varias etapas de las cuales se señala las de motivación interna del equipo en lo que a definición de objetivos y propósitos se refiere y a la motivación externa en lo que a participación comunitaria, presentación a la comunidad, conformación de comités y equipo de trabajo, divulgación de proyectos, difusión de tareas y responsabilidades. (18) Este propósito inicial se cumplió en esa ciudad lográndose la elección de las postuladas entre 14 personas elegidas: Siete principales y siete suplentes, iniciándose en forma inmediata un trabajo de educación hacia la comunidad en cuanto a derechos y posibilidades de las Juntas Administradoras Locales y en especial para evitar la ingerencia de los partidos políticos en la orientación de las comunas como apéndice de ellos. Es una tarea que hasta el momento ocupa a las autoras del trabajo en los siguientes frentes de trabajo:

1. Establecimientos de alianzas con miembros de otras comunas, para dar paso a formas superiores de organización (Asociación de Juntas del Sur, Asociación de Juntas del Centro, etc.) y...

(18) RIBON DE RODRIGUEZ, Yolanda. Participación en las comunas, Dimensión de una labor de Trabajo Social por una real Democracia. Trabajo presentado para el VI Congreso Nacional de Trabajo Social. Cartagena, abril 1.988

2. Elaboración del diagnóstico de necesidades básicas de la comuna socializando esta actividad mediante su proyección a las otras Juntas Administradoras Locales, hasta lograr un diagnóstico de la ciudad que surja de las bases hacia las instancias político-administrativas del mismo.

Otro aspecto que hay que resaltar, son los obstáculos y limitaciones que han sido señalados en el capítulo primero de este trabajo como contradicción de un proceso de Descentralización en el que existen objetivamente mecanismos de tipo presupuestal, de tipo administrativo y político que impiden una verdadera gestión en tal sentido, pero que también en las comunidades hay definiciones, necesidades de capacitación, de educación, de identificación y asimilación de conceptos que suponen tareas concretas para el área profesional de Trabajo Social.

En el caso de Barranquilla, luego de prodigios y discusiones en el año de 1.988 se expidió el acuerdo 002 por el cual el Concejo Municipal de la ciudad en uso de sus facultades legales y de las que le otorga el artículo 311 del decreto 1333 de 1.988, por el cual, se sectorizó a la ciudad de acuerdo a consideraciones de orden social, económico y político dentro del acuerdo Metropolitano número 1 de 1.985 en el cual, se establecieron los límites

de la ciudad para el año 2.000 quedando la ciudad distribuida de la siguiente forma:

- COMUNA # 1: Barrios: Las Flores, San Salvador, Siape y las áreas industriales de la Vía 40 comprendidas en esos sectores.
- COMUNA # 2: Barrios: El Paraiso, El Limoncito y el Castillo
- COMUNA # 3: Barrios: Riomar, Santa Mónica, Altos de Riomar, San Vicente, Altamira, El Poblado y Villa Santos.
- COMUNA # 4: Barrios: Nuevo Horizonte, Los Alpes, La Cumbre, Ciudad Jardín.
- COMUNA # 5: Barrios: El Golf, El Porvenir, Altos del Prado
- COMUNA # 6: Barrios: El Prado y Bellavista.
- COMUNA # 7: Barrios: Modelo, Santana, San Francisco, La Concepción y las áreas de la Base Naval y del Batallón Nariño.
- COMUNA # 8: Barrios: Abajo, Monte Cristo, Rosario, Centro Comercial del Mercado, El Boliche y Zona Industrial, Cervecería Aguila y Barlovento.
- COMUNA # 9 Barrios: Boston, América y Colombia.
- COMUNA # 10: Barrios: El Recreo.
- COMUNA # 11: Barrios: Las Delicias, Los Jobos, Las Merce-
-

des Sur, Betanía, La Florida.

COMUNA # 12: Barrios: Las Estrellas, La Pradera, Los Olivos, La Paz y El Pueblo.

COMUNA # 13: Barrios: La Manga, Por Fin y Me Quejo.

COMUNA # 14: Barrios: El Silencio, La Libertad, Olaya, Nueva Granada, Santo Domingo.

COMUNA # 15: Barrios: San Felipe.

COMUNA # 16: Barrios: Los Andes, Los Pinos, Pumarejo y Buena Esperanza.

COMUNA # 17: Barrios: San Isidro, Loma Fresca y Lucero.

COMUNA # 18: Barrios: Alfonso López, Atlántico y Chiquinquirá.

COMUNA # 19: Barrios: San Roque y Montes.

COMUNA # 20: Barrios: Rebolo.

COMUNA # 21: Barrios: La Luz, La Chinita, Villanueva, La Loma 1, 2, 3, sector industrial de la Zona Franca y el Terminal.

COMUNA # 22: Barrios: Las Nieves y Bavaria

COMUNA # 23: Barrios: El Carmen, San José y Cevillar.

COMUNA # 24: Barrios: La Ceiba, Gerlein, Villate, Los Continentes y la Sierra.

COMUNA # 25: Barrios: Carlos Meisel, Nueva Colombia, La Esmeralda y el Valle.

COMUNA # 26: Barrios: Ciudad Modesto, Lipaya, Malvinas, Sourdis, 7 de Agosto, Los Rosales.

COMUNA # 27: Barrios: El Bosque y La Planada.

COMUNA # 28: Barrios: San Luis, Santo Domingo de Guzmán,

Las Américas, El Romance, California, Cordialidad y Villa San Pedro.

COMUNA # 29: Barrios: Santa María, 20 de Julio, 7 de Abril y Las Granjas.

COMUNA # 30: Barrio: Carrizal.

COMUNA # 31: Barrio: Ciudadela 20 de Julio

COMUNA # 32: Barrios: La Sierrita, Kenedy y Santuario.

COMUNA # 33: Barrios: La Alboraya y la Victoria.

COMUNA # 34: Barrios: La Unión, Boyacá y Campito.

COMUNA # 35: Barrios: La Magdalena, Buenos Aires, Las Palmas y Tayrona.

COMUNA # 36: Barrios: San Nicolás, San Antonio, Galán, Urbanización Las Dunas, Universal y El Limón.

COMUNA # 37: Barrios: Santa Helena, Pasadena, Simón Bolívar y Primero de Mayo.

CORREGIMIENTO: Juan Mina

En el artículo octavo de este acuerdo, se estableció que cada comuna y corregimiento tendría una Junta Administradora Local integrada por siete principales y siete suplentes, uno elegido por el Alcalde, uno por el Concejo Municipal y cinco por la comunidad coincidiendo el período de las Juntas Administradoras con el Concejo Municipal, hecho que se puntualizó en el artículo noveno en el que además se suscribió un párrafo transitorio señalando como primer período de las Juntas Administradoras Locales el día 1 de agosto de 1.988 hasta el 31 de julio de 1.990,

para las Juntas Administradoras Locales, se establecieron además de las atribuciones señaladas en la ley, como hecho particular en el capítulo décimo los siguientes:

1. Ordenar por medio de resoluciones lo conveniente para la administración, buena marcha y defensa de los intereses comunitarios.

2. Elaborar anualmente una relación de necesidades con destino al gobierno y al Honorable Concejo Municipal, que deberán ser tenidos en cuenta en la elaboración del presupuesto correspondiente.

Parágrafo: Esta relación será presentada ante los secretarios de planeación y del Concejo, respectivamente a más tardar el 15 de octubre.

3. Solicitar a las autoridades competentes las medidas conducentes a la conservación del orden público, propiciando el respeto a los Derechos Humanos, La Constitución, La Ley, y las buenas costumbres. De igual manera pedirá la aplicación de las medidas pertinentes para la mejora y prosperidad de los residentes en la comuna.

4. Reglamentar y decidir la autorización de los terrenos comunales y de uso público en el territorio de su jurisdicción.

Por considerar pertinente los artículos.

UNDECIMO. La Junta Administradora Local se reunirá ordinaria y extraordinariamente así:

1. Ordinariamente por lo menos una vez al mes.
2. Extraordinariamente en los siguientes casos:
 - a. A solicitud del presidente, cada vez que lo considere conveniente.
 - b. A iniciativa de un número de miembros de la Junta Administradora Local que represente mínimo la tercera parte de sus integrantes.
 - c. A petición de un número de ciudadanos residentes por lo menos el 10% del total de la Comuna.

DUODECIMO: Los funcionarios de orden Nacional, Departamental y Municipal que fueren invitados por la Junta Administradora Local a sus sesiones, podrán participar en ellas con derecho a voz.

PARAGRAFO: El Alcalde, el Tesorero, el Contralor, el

el Inspector de Policía correspondiente a la jurisdicción de la Comuna o Corregimiento y el Personero Municipal en su condición de Veedor Ciudadano, podrán asistir a las reuniones de las Juntas Administradoras Locales, por derecho propio.

DECIMOOTERCERO: Las Juntas Administradoras Locales no podrán crear organización administrativa alguna y la presupuestación manejo e inversión de sus recursos, se harán siempre por entidades o dependencias de carácter municipal. En cada comuna o Corregimiento actuarán las autoridades o funcionarios de carácter ejecutivo y operativo que determine la ley, los actos de los Concejos y de las autoridades de competentes.

DECIMOCUARTO: Cada Junta Administradora Local, aprobará su Reglamento Interno para funcionar en todo, conforme a la ley. Copia de este reglamento deberá enviarse al Concejo Municipal, al Alcalde Metropolitano y al Departamento Administrativo de Planeación Municipal.

DECIMOQUINTO: Toda decisión de las Juntas Administradoras Locales requerirán el voto favorable de la mayoría simple de los miembros presentes en la sesión, a la cual se citará con no menos de 48 horas de antelación.

CAPITULO III

DE LA RESIDENCIA, INSCRIPCION Y REGISTRO DE CIUDADANOS

DECIMOSEXTO: Serán ciudadanos residentes para los fines del presente acuerdo, todo aquel hábil legalmente para ejecutar el derecho al voto y que habite en la respectiva Comuna o Corregimiento desde por lo menos seis meses antes de la fecha de la elección, lo cual se expresará bajo la gravedad del juramento en la inscripción indicando la dirección o el sitio de su residencia.

PARAGRAFO: La autoridad Municipal, podrá cuando lo considere pertinente, solicitar pruebas legalmente válidas del lugar de residencia.

DECIMOSEPTIMO: Los residentes en una Comuna solo podrán ejercer el derecho al voto para la elección de la Junta Administradora Local de su respectiva Comuna o Corregimiento, previa la inscripción del ciudadano en los términos que señala el presente acuerdo.

DECIMOOCTAVO: La inscripción de votantes y la elección de las Juntas Administradoras Locales se hará en los sitios que para cada comuna determine la Registraduría Municipal y el Departamento Administrativo de Planeación Municipal.

DECIMONOVENO: El registro general de residentes por Comunas o Corregimientos será llevado por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal.

VIGESIMO: Cuando un ciudadano aparezca en los listados como residentes en dos o más Comunas o Corregimientos del mismo Municipio o Municipios diferentes, se anularán todas las inscripciones, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones previstas por la ley para estos casos.

VIGESIMO PRIMERO: Cuando un ciudadano cambie de residencia dentro de los límites del municipio de Barranquilla o llegue residenciarse en el, deberá solicitar su inscripción como residente en la Comuna a la cual se traslada. Esta última inscripción será válida y dará el derecho a participar en la elección de Junta Administradora Local, si esta se efectúa dentro de los términos establecidos para la respectiva elección.

CAPITULO IV

DE LAS ELECCIONES

VIGESIMOSEGUNDO: La elección de las Juntas Administradoras Locales, se realizará el segundo domingo de julio del año en que se cumple el período de la Junta en funciones.

PARAGRAFO TRANSITORIO: La primera elección de las Juntas Administradoras Locales se celebrará el domingo 10 de julio

de 1.988.

VIGESIMOTERCERO: Para las elecciones de los miembros principales o suplentes de las Juntas Administradoras Locales, se aplicará el sistema del cuociente electoral.

VIGESIMOCUARTO: El Departamento Administrativo de Planeación Municipal, organizará las elecciones para Juntas Administradoras Locales, con la coordinación y colaboración de la Registraduría del Estado Civil. Los candidatos de las Juntas Administradoras Locales deberán inscribirse ante la Registraduría Municipal del Estado Civil.

VIGESIMOQUINTO: Para ser elegido miembro de la Junta Administradora Local, se requieren las mismas condiciones y calidades señaladas en el artículo 16 del presente Acuerdo.

VIGESIMOSEXTO: No podrán ser elegidos como miembros de una Junta Administradora Local:

1. Los miembros principales y suplentes de las corporaciones de elección popular.
2. Los Contratistas de Obras Públicas del Municipio de Barranquilla y sus apoderados.
3. Los que hayan sido suspendidos en sus derechos cívicos y/o políticos por sentencia judicial
4. Quienes por falta de ética, hayan sido suspendidos del ejercicio de su profesión por autoridad competente.

VIGESIMOSEPTIMO: Cualquier ciudadano residente en la respectiva Comuna podrá solicitar la declaratoria de nulidad de las elecciones de los miembros de la Junta Administradora Local, hecha en contraindicación de los preceptos legales y acuerdales que fijarán la materia.

VIGESIMOCTAVO: Declarara la nulidad de la elección de un miembro de la Junta Administradora Local, este será reemplazado

por quien ocupe el 6o. lugar en la elección por participación directa de los ciudadanos. Cuando se trate de más de una declaratoria de nulidad, correspondiente a una misma Junta, se seguirá el orden descendiente.

PARAGRAFO: La nulidad de la elección o designación de los miembros restantes se ceñirá al procedimiento anterior y su reemplazo lo hará el organismo autorizado.

VIGESIMONOVENO: Facúltase al Alcalde Metropolitano para firmar con la Registraduría Municipal del Estado Civil, los convenios o contratos que se requieran para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente capítulo.

TRIGESIMO: El Alcalde Metropolitano hará incluir las partidas necesarias para sufragar los gastos que demanden las elecciones de las Juntas Administradoras Locales.

TRIGESIMOPRIMERO: Este acuerdo rige desde su publica-

ción y promulgación y deroga el Acuerdo 032 de 1.987.

Como puede analizarse en la lectura del articulado anterior, la preocupación señalada en el capítulo primero por los autores tomando como punto de referencia y por las autoras de este trabajo, es evidente la intención y la practica de expresarse verbal y gráficamente en materia de Descentralización Administrativa y la de introducir en contradicción mecanismos que hacen de esa expresión un hecho aparente que permiten una ingerencia derecha de las instancias politico-administrativas del Municipio (Estado) en la Junta Administradora Local sin que esta cuente con otro mecanismo que la buena disposición y voluntad de los concejales, funcionarios públicos y Alcaldes para que se incertan en los presupuestos, programas de gobierno y proyectos a ejecutar, los diagnósticos establecidos por las comunidades de acuerdo a prioridades que surgen de la realidad social, materiales de la sociedad.

Respecto a la participación y el grado de conciencia social existente es menester referirnos a comentarios de la prensa local, como el del 22 de mayo de 1.988, en el que el periodista Adalberto del Castillo, se expresa así: "Resulta francamente desconcertante el comprobar como un alto porcentaje de la opinión ciudadana no tiene

la menor idea de lo que son las Comunas ni de los alcances de la ley que la instituyó, o sea la ley 11 de enero 15 de 1.986. Y mucho menos de lo que de alguna manera tienen conocimiento de esta innovación no se han percatado de la trascendencia de este nuevo reto de nuestra imperfecta democracia,...". Más tarde en el mismo artículo dice, "Todavía hay muchas cosas que decir al respecto pero el espacio se acaba toca entonces invitar a los Barranquilleros de todos los niveles a que no dejen pasar esta oportunidad de gobernar - en el más cívico sentido de la expresión - a su comunidad,...".

En lo que a Trabajo Social se refiere el 22 de junio del mismo año se verificó en la ciudad de Bucaramanga el VI Congreso Nacional de Trabajo social que se había fijado como uno de sus objetivos dentro de la búsqueda de nuevos espacios profesionales su inserción..." en los nuevos espacios que surjan de la Descentralización Administrativa", y a cerca del papel del profesional, la presidente de la Federación Colombiana y organizadora del Congreso se expresó..." el Trabajador Social, debe buscar alternativas de acercamiento de la comunidad y el Estado, pero desde la misma comunidad y no de la Institución. Debemos partir de sus problemas y colaborar en la organización de la sociedad.

2.2. LA ELECCION DE LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES.

Dentro de la natural expectativa que el proceso había despertado en los sectores y núcleos que lideran el movimiento comunal en la ciudad, la apatía de la mayor parte de la población y la actividad de los medios de comunicación se dió comienzo al proceso denunciándose el jueves 9 de junio de 1.988, por el periodista Jorge Mariano que según el registrador municipal, la elección de las Juntas Administradoras Locales no estaban debidamente programadas a pesar de que estos debían realizarse el 10 de julio de 1.988 y que hasta la fecha la administración no había dado un solo paso en los aspectos operativos de su organización. "La Registraduría no ha comenzado los preparativos porque la organización del debate corresponde coordinarlo a Planeación Municipal, que a su vez no ha iniciado los trámites del caso". Como muestra de la normal actitud de reunir responsabilidades dentro de un cúmulo de acusaciones el nuevo Director de Planeación Municipal, Roque Amín Escaf, dijo: "...que en el Concejo de Gobierno que sirvió de empalme a la nueva administración, le sugerí al Alcalde Jaime Pumarejo, que Planeación debía acometer en forma inmediata la coordinación del trabajo de Registraduría, ante la cercanía de la fecha de elecciones". "En el presupuesto del Municipio, tampoco existe partida asignada para cubrir los

gastos que demanden la organización del debate".

Otras noticias de los medios de comunicación señalaban fallas sobre Comunas en barrios inexistentes y posteriormente el 11 de junio el nuevo registrador Oscar Narvaez solicitó publicamente que se aplazarán las elecciones hasta el mes de noviembre, justificando esta solicitud con la inexistencia de la estructura organizacional del proceso y la falta de presupuesto específico.

finalmente el 15 de junio en dos reuniones separadas en las que participaron el secretario de gobierno municipal y el secretario privado de la alcaldía, el presidente del Concejo Municipal, el Registrador Municipal y el Director de Planeación se acordó como fecha definitiva el 25 de septiembre con los siguientes parámetros:

- El proceso de inscripción para conformar el registro de electores se iniciará el 10 de julio y concluirá el 15 de agosto.
- La inscripción de listas de candidatos de las Juntas Administrativas Locales, se efectuará entre el 21 de julio y el 15 de agosto.
- Las modificaciones de las listas inscritas podrán efectuarse entre el 16 y el 22 de agosto.

- La elección de las Juntas Administradoras Locales se cumplirá el 25 de septiembre.
- Los escrutinios se iniciarán el 28 de septiembre.

Para la expedición del decreto correspondiente el 30 de junio del mismo año, mediante un nuevo acuerdo se modificó parcialmente el acuerdo 002 facultando al Alcalde de la ciudad para que en el término de 30 días decretara la fecha correspondiente al proceso antes enunciado, lo que se verificó el 10 de julio, quedando determinados igualmente las respectivas zonas de votación tal como se relacionan aquí:

- Comuna No. 1 Inspección de Policía barrio siape, carreras 79 y 80 entre calles 82 y 83.
- Comuna No. 2 Iglesia Las Tres Ave María, calle 81 y 82 entre carreras 69 y 70.
- Comuna No. 3 Parque de la Electrificadora, calles 85 y 86 entre carreras 64 y 64A.
- Comuna No. 4 Parque Sagrado Corazón, calles 80 y 82, entre carreras 42A y 42F.
- Comuna No. 5 Parque Washington, calle 80 entre carreras 53 y 54.

- Comuna No. 6 Parque Santander, carreras 54 y 58 entre calles 64 y 66.
- Comuna No. 7 Puesto de Salud barrio San Francisco, carreras 65 y 66 entre calles 74 y 75.
- Comuna No. 8 Escuela No. 43 para Varones, calles 47 y 48 carrera 56.
- Comuna No. 9 Iglesia el Perpetuo Socorro, calles 66 y 67 carreras 45 y 46.
- Comuna No. 10 Boulevard de El Recreo, calles 58 y 60 carrera 41.
- Comuna No. 11 Parque Las Mercedes Sur, calles 79A y 79B entre carreras 32 y 33.
- Comuna No. 12 Clínica La Pradera, Via Circunvalar, calles 90 y 91 entre carreras 34 y 35.
- Comuna No. 13 Bienestar Familiar de La Manga, calle 73C-3 entre carreras 18 y 19.
- Comuna No. 14 Parque Olaya, calles 70 y 70B, carreras 31 y 32

- Comuna No. 15 Acción Comunal barrio San Felipe, calles 68B y 68C entre carreras 25 y 25B.
- Comuna No. 16 Escuela de las Empresas Públicas Municipales, calles 60 y 61 entre carreras 21B y 23.
- Comuna No. 17 Cementerio Calancala, calles 49 y 50 entre carreras 31 y 32.
- Comuna No. 18 Iglesia de Chiquinquirá, calles 44 y 45 entre carreras 30 y 31.
- Comuna No. 19 Parque Almendra, calles 37 y 38 entre carreras 30 y 32.
- Comuna No. 20 Centro Social Don Bosco, carreras 30 y 32 entre calles 17 y 19.
- Comuna No. 21 Escuela del Terminal Maritimo, calles 12 y 13 entre carreras 17 y 16.
- Comuna No. 22 Parque Las Nieves, carreras 20 y 19 entre calles 24 y 26.
- Comuna No. 23 Central de Hidratación, carreras 21 y 20 entre calles 50 y 51.

- Comuna No. 24 Colegio Cruzada Social, calles 46 y 46B
entre carreras 14 y 13A.
- Comuna No. 25 Colegio Carlos Meisel, calles 73 y 74
entre carreras 25B y 25.
- Comuna No. 26 Puesto de Salud Profamilia barrio Sourdis,
calles 70A y 70B entre carreras 2C y 2A.
- Comuna No. 27 Inspección El Bosque, calles 64 y 64B
carreras 3D-1.
- Comuna No. 28 Farmacia Santa Claus, calle 45D-2 y 45D-
3 carrera 10.
- Comuna No. 29 Puesto de Salud barrio Santa María, calles
54C y 45B, carrera 6 sur.
- Comuna No. 30 Iglesia de Carrizal, calles 45C-2 y 45C-
3 entre carreras 2D y 2E.
- Comuna No. 31 Oficina del ICT Ciudadela 20 de julio,
calle 45B-1 carrera 4.
- Comuna No. 32 Barrio Santuario, calles 45D y 45C-3 entre
carreras 8 y 8A.

Comuna No. 33 Puesto de Salud barrio La Alboraya, calles 45 y 44B entre carreras 9B y 9F.

Comuna No. 34 Escuela No. 64 para Niñas, calles 35B y 35A-1 entre carreras 14 y 15C.

Comuna No. 35 Polideportivo barrio La Magdalena, calles 36B y 38B entre carreras 6B y 7C.

Comuna No. 36 Escuela No. 49 Mixta barrio Universal 1 epata carreras 3A entre calles 34 y 34C.

Comuna No. 37 Inspección Simón Bolívar, calles 19 y 23 entre carreras 6B y 6A.

Corregimiento de Juan Mina - Inspección de Juan Mina.

Además de lo anterior se aclaró un aspecto relacionado con el artículo 313 de la ley 11 código de Regimen Municipal, sobre la legalidad de la participación de los miembros de las Juntas de Acción Comunal, como aspirantes para las Juntas Administradoras Locales.

La oficina Jurídica del Ministerio de Gobierno o Corregimiento, como ciudadanos y miembros integrantes de una

comunidad tiene derecho de elegir y ser elegido en las Juntas Administradoras Locales y pueden ser candidatos a dicha elección en la tercera parte para sus miembros, que designarán por votación directa los ciudadanos".

El 16 de julio el periódico El Heraldó, señala algunos aspectos como el que, para la fecha ya habían sido inscritas 37.300 cédulas de electores y 25 listas de candidatos en una proporción muy similar de hombres y mujeres (51 y 49% respectivamente) lo que indicaba la existencia en la ciudad de un interés respecto al proceso, tanto en las bases comunitarias como en los estamentos políticos que ya había comprendido la importancia de este, en la vida de la ciudad y las repercusiones que tendría en el devenir político y en la participación en el aspecto del poder, mientras que ya en la ciudad de Cartagena se preparaba para verificar la segunda elección. Y en esta ciudad, mediante decreto 282 se hacían modificaciones al calendario acordado, quedando como sigue:

- Del 18 de julio al 2 de septiembre, inscripción de cédulas.
- Del 28 de julio al 23 de agosto inscripción de candidatos.
- Del 24 de agosto al 29 de agosto modificaciones a

las listas.

- 2 de octubre elecciones.
- 5 de octubre escrutinios.

Modificándose posteriormente hasta el 9 de septiembre la posibilidad de hacer modificaciones en las listas.

2.2.1 Participación Popular en el Proceso.

Respecto a la participación popular de la ciudadanía en Barranquilla, como electores y candidatos puede afirmarse que desbordó todas las expectativas y permite afirmar que en el futuro alcanzará una intensidad similar a la de las corporaciones públicas. Para el 3 de septiembre se habían inscrito 300 listas de candidatos y 123.000 electores en las diferentes zonas de votación, con una alta participación de la mujer y de elementos profesionalizados sin mayores diferencias en los diferentes estratos socioeconómicos, contradiciendo así, algunas expectativas que hacían pensar que en los estratos altos habría pocas respuestas y participación con el inconveniente de que el 21 de septiembre por causales de pago, habían suspendido labores los empleados de la Registraduría encargados del proceso electoral por falta de pagos, pero sin embargo

ya habian sido nombrados 2.560 jurados para el día de las elecciones.

El volumen de participación popular se puede medir igualmente, por el interés despertado en los líderes comunales y en ejemplos como el de la Comuna 14 en la que existian 12 listas inscritas y en la Comuna 7 en la que un plegable de propaganda electoral empleaba como compromiso de una de las listas los siguientes puntos:

1. Mejores Servicios públicos no upaquizados.
2. Ampliación y mejoramiento de los servicios de salud y educación.
3. Recreación y cultura.

En otras Comunas se establecían comités de apoyo para las diferentes listas y 48 de las trecientas inscritas eran lideradas por el sexo femenino. Para efectos del debate y dentro de sus atribuciones legales el alcalde mediante decreto No. 449 de octubre, estableció la ley seca que regiría del 1 de octubre de 1.988 al 3 de octubre del mismo año a las 8 A.M. e imprimió los correspondientes folletos de instrucciones para funcionarios, candidatos y votantes.

Otro aspecto que permite medir la participación es el de que en las 309 mesas en que se presentó la votación,

se contabilizaron un total de 75.191 votantes, en 36 zonas de votación debiendo ser suspendida la votación en la Comuna 24, que comprende los barrios Gerlein, y Villate, La Sierrita, por haberse presentado irregularidades en el sentido de que 2.000 personas que se habían inscrito no aparecieron en los listados asignados en las diferentes mesas en donde 11 de los 12 candidatos inscritos solicitaron a sus votantes abstenerse a hacerlo y denunciaron el caso, por lo que el Alcalde se vió precisado a suspender esa votación; esta decisión de la alcaldía estuvo avalada por conceptos de los elementos de seguridad ante el hecho de haberse presentado enfrentamientos físicos y verbales entre los partidarios de las diferentes listas, que pudo haber degenerado en hechos de mayores consecuencias. Otro aspecto fue el de haberse comprobado posteriormente que los listados llegaron incompletos a las mesas de votación, lo que realmente aconsejaba la medida del Alcalde.

2.2.2 La Participación de los Partidos Políticos en el Proceso

El proceso de Descentralización político-administrativa es un hecho económico, social y desde luego político. Las expectativas de los grupos políticos locales y su intervención en el proceso fue evidente hasta el punto

que se repitieron aspectos mecánicos de las elecciones de las corporaciones públicas (Concejo, Asamblea, Cámara de Representantes y Senado) y, aun los mecanismos de manipulación frecuente en ellos; compra de votos, adulteración de cédulas, retención de cédulas, reclutamiento de votantes, utilización de capitanes, personal de arrastre a las mesas, transporte gratuito y especial, zonas de alimentación, construcción de Kioscos, alquiler de comandos; prácticas que son comunes en nuestro medio.

Otro aspecto es el de concurso popular de que gran parte de las listas estaban respaldadas y promovidas por jefes de los grupos políticos de la ciudad, como una estrategia de proselitismo a través de la labor de las Juntas Administradoras Locales, lo que se concatena con el hecho real de la dependencia que va a existir entre las aspiraciones de los líderes de los barrios y los mecanismos que el Concejo y la Alcaldía arbitrarán para disponer los recursos necesarios en el presupuesto y en los organismos de gobierno.

2.2.3 Participación del Trabajador Social

Diferente a lo sucedido en ciudades como Cartagena en la que Trabajo Social participó desde el punto de vista profesional en la labor de asesoramiento, organización,

capacitación de líderes y orientación del proceso y de que en el VI Congreso de Trabajo Social, la preocupación por la participación en los procesos nacionales de la Descentralización Administrativa fue evidente tanto en el tema central como en los subtemas, en la ciudad de Barranquilla, esta ha sido imperceptible en el proceso de organización gremial, pero ha tenido elementos dinámicos como los que se entregan a determinar. Para apreciar debidamente la que ha sido nuestra participación en la ciudad, se toman en consideración dos niveles de participación, el comunitario y el institucional.

En lo que respecta al aspecto comunitario, la participación en términos de entrar el Trabajador Social a formar parte de las Juntas Administradoras Locales, como miembros de ellos, como inspirador y motivador de la comunidad, como divulgador del proceso, como concientizador puede afirmarse que el bajo nivel dado refleja igualmente un bajo nivel de conciencia en los profesionales, del gremio y aun de la misma facultad, hacia la importancia que tiene y que tendrá este proceso en la transformación de la vida Municipal y en las relaciones entre las diversas instancias que la integran a saber:

Organismos de dirección y mando de carácter político administrativo.

Organismo de poder judicial, del poder legislativo, de la seguridad social, organismos gremiales, organismos de base y comunidad en general.

Esta afirmación en orden a que cuantitativa y cualitativamente la presencia de Trabajo Social conjuntamente con la de las otras disciplinas sociales en materia de liderazgo no se hizo sentir, sino en forma muy marginal sin permanencia en el proceso y por lo tanto cerrando de hecho sus posibilidades de espacios profesionales en el. Se encontraron por ejemplo cuatro estudiantes de Trabajo Social vinculadas a las Juntas Administradoras Locales, incluidas en el proceso, participando de los trabajos de las juntas, viviendo sus problemas, haciendo Trabajo Social; se encontró en el año de 1.988 un grupo de practicantes en la Secretaría de Planeación Municipal, atendiendo concretamente la problemática de los vendedores ambulantes de la ciudad como parte de un programa de la Alcaldía, pero sin ninguna relación directa con el programa de Asentamientos Humanos en el proceso de la Descentralización Administrativa.

A nivel de práctica comunitaria, esta ha seguido el patrón tradicional de relacionarse con las Juntas de Acción Comunal de los diferentes sectores, sin canalizar sus esfuerzos hacia las Juntas Administradoras Locales y

propiciar así proceso de socialización o sociogestión comunitaria tan necesarias en este momento en que entre las Juntas Administradoras Locales y las Juntas de Acción Comunal de los sectores se han subsitado rivalidades que entraba en proceso y ponen en peligro los que debería ser un paso hacia niveles superiores de organismo y movilización social.

En lo que a la facultad se refiere, ésta en el año de 1.989 a través de la coordinación de práctica ha retomado el hilo de acciones iniciales del año de 1.988 mediante la realización de Seminarios a los que han asistido representantes de las Comunas, de organismos municipales y estudiosos del proceso que se espera deba culminar en ecuentros de los líderes de la comunidad y de los organismos de base para dar paso a mejores formas de participación profesional en el proceso de Descentralización Administrativa y penetración del profesional en los diferentes niveles, esferas e instancias del mismo. Las metas a lograr, las conclusiones, sugerencias y recomendaciones forman parte del último capítulo.

El segundo de los aspectos a que se atendía en la introducción de este análisis se relacionan con las contradicciones que se vienen dando en el movimiento comunitario respecto al verdadero sentido o significado de la Descen-

tralización y el papel que deben jugar los líderes comunitarios en el. Se encuentra por ejemplo, un radical enfrentamiento entre los líderes de las tradicionales Juntas de Acción Comunal, los comités y demás organismos de base y las Juntas Administradoras Locales, que singularizan la evidente manipulación de orden político, económico e ideológico a que son sometidos estos diferentes elementos que conforman el poder local a nivel comunal por parte de los grupos y partidos políticos tradicionales que mantienen así su control en las comunidades, dividiéndolas, enfrentándolas, frecuentando sus recursos e iniciativas, sembrando confusiones y evitando o entorpeciendo el proceso de unificación a que se ve abocado el movimiento comunitario por la dialéctica histórica de sus problemas y necesidades.

El tercer aspecto a analizar surge del análisis de las contradicciones anteriores en razón de poder encuadrar algunas tendencias necesarias para orientar la que podría ser la función de liderazgo del Trabajador Social en el proceso comunitario:

a. Tendencia a mantener la situación de manipulación, dominio y frustración de las comunidades, utilizando a las Juntas Administradoras Locales, como elementos de distracción que ahí se dan a las antiguas formas

de organismos comunales (Juntas de Acción Comunal, Asociaciones de Juntas, etc.) saliéndole al paso a procesos de concientización y liberalización que ya se vienen dando y que oficialmente se desautoriza ante la comunidad cuando estas entran a comunicarse con los organismos públicos a través de un mecanismo (J.A.L.) que inician su labor en contradicción con ellos.

b. Tendencia a frustración y confusión en los mecanismos de base y en la comunidad en el proceso de estímulo-independencia nuevos estímulos-nuevos niveles de indiferencia y organismos a que se han visto sometidas las comunidades.

c. Tendencia de unificación y afianzamiento en el liderazgo de mayor conciencia sobre el hecho de los procesos de liberación organizacional de desarrollo comunitario, deben continuar siendo liderados de abajo hacia arriba para provocar respuestas estructuradas, objetivas y organizacionalmente orientadas a satisfacer necesidades de la comunidad y no a constituirse en organismos de manipulación y distracción.

3. CRONICA DEL PROCESO DE ELECCION, INSTALACION Y FUNCIONAMIENTO DE LAS COMUNAS HASTA EL MOMENTO ACTUAL

En este capítulo se retoman datos y aspectos del anterior y se hace un seguimiento del proceso comunal a partir del día de las elecciones destacando aquellos aspectos sobre los cuales debe recaer el interés de la acción del Trabajador Social una vez restablecido el diagnóstico básico.

3.1 LA ELECCION DE LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES Y LAS MANIFESTACIONES DE UNA DEMOCRACIA PRECARIA

El interés suscitado por la elección de las Juntas Administradoras Locales, puede ser estudiado a través del despliegue periodístico que se verificó desde los primeros momentos en que se tomaron las decisiones y se hizo el montaje operacional correspondiente así: El 29 y 30 de septiembre de 1.988 y el primero de octubre del mismo año, se habían designado tres puestos de votación para las Comunas y corresponden a los puestos de votación en las elecciones tradicionales para las corporaciones

municipales, departamentales y nacionales y, se determinaron 14 puestos para la verificación de los escrutinios.

Notable es también la proyección periodística de las motivaciones que los comuneros, simpatizantes y seguidores desarrollaron promulgando los aspectos que podían ampliar la obtención de sufragios en los habitantes de las diferentes comunidades. Se ve en la prensa de esos días la promulgación de programas, frases estimulantes, llamados de atención, invitaciones y divulgaciones de listas que dieran al desarrollo del evento el carácter de participación deseable para los objetivos trazados. Se destaca el hecho de la participación de la mujer, las que encabezaban 48 listas aspirantes a dirigir las dinámicas comunitarias. Igualmente se destacaba la participación de deportistas, personalidades cívicas, líderes gremiales, hasta crear un interés real por el desarrollo de los hechos.

El domingo dos de octubre de 1.988, se verificaron las elecciones correspondientes, permitiendo su desarrollo al afirmar el señor Alcalde de la ciudad doctor Jaime Pumarejo, que la ciudadanía había respondido afirmativa y positivamente con una frase que resume su satisfacción de entonces: "Por ser primera vez estuvo bien". Expresó igualmente que la ciudadanía tomaría conciencia de la

plir en la vida municipal, respecto a estimular la participación de la comunidad, hacer llamados de atención sobre los problemas comunes y constituirse en sus voceros ante el poder central.

el día 28 de octubre de 1.988 se celebró la primera asamblea de Juntas Administradoras Locales en el recinto del Honorable Concejo Municipal a la que asistieron los representantes electos y se trataron los siguientes puntos:

1. Instalación formal de las Juntas Administradoras Locales, la que se efectuó sin los representantes de la Alcaldía, por no haber sido nombrados estos, lo que solo se materializó el dos de marzo del presente año.

2. Unificación de los reglamentos internos de las Juntas Administradoras Locales, mediante el estudio de diferentes proyectos presentados y, elaboración del respectivo proyecto de acuerdo para ser presentado al Alcalde.

3. Estudio de iniciativas respecto a la integración general de la Junta Administradora Local del Municipio en una Asociación o federación que les diera mayor fuerza ante el poder central y sirviera de elemento unificador.

Mediante decreto 102 de marzo dos de 1.989, el Alcalde

nombró sus representantes principales y suplentes en las 37 Juntas de las 37 Comunas y el Corregimiento de Juan Mina, manteniendo hasta ese momento en calidad de incompleta su estructura y generando uno de sus elementos descontento y frustración por la aparente indiferencia demostrada que se expresó en el comunicado que en marzo 14 de .1989 dirigió al El Heraldó el señor Freddy Machuca Palacio, presidente de la Comuna 8 en la que expresa:

Señor Director: En días pasados nos enteramos por medio de la prensa, que el señor Alcalde nombró a sus representantes en las juntas Administradoras Locales de las diferentes Comunas de la ciudad de Barranquilla. Con estupor leímos sus nombres, personas totalmente ajenas a los diferentes barrios que componen cada Comuna; esa siempre fue al parecer la idea del señor Alcalde nombrar personas selectas, contra las cuales no tengo nada en particular; pero que no representan el sentir de los barrios populares, son hijos del Contry Club que sienten, viven y se desenvuelven de la 72 más al norte, con sus zapatos lustrados, pues no tienen que caminar por las fangosas, arenosas, pedregosas y mugrientas calles populares de las Comunas pobres. Ahora estos nombramientos de personas ajenas y no residentes en la Comuna por parte del señor Alcalde, son contrarias al espíritu del Acuerdo 002 de mayo 20 de 1.988 que dice: "Para ser elegido miembro de la Junta Administradora Local se requieren las mismas condiciones y calidades señaladas en el artículo 16 del presente Acuerdo". Veamos el artículo 16 que dice: "Serán Ciudadanos residentes para los fines del presente Acuerdo, todo aquel que hábil legalmente para ejercer el derecho al voto y que habite en la respectiva Comuna o Corregimiento desde por lo menos seis (6) meses antes de la fecha de la elección (19).

Desde este momento y, con el artículo del señor Machuca, se expresa lo que en encuestas posteriores de este estudio a líderes comuneros y líderes de las Juntas Administradoras Locales, se denomina como el nuevo sofisma de distracción, mediante el cual los dirigentes políticos mantienen a la comunidad distraída en el montaje de una organización que aparenta significativas mejorías en las relaciones, gobierno comunidad, para luego abandonarlas y desautorizarlas ante las comunidades, creando así un doble problema el de la desaparición de las viejas formas de organismos de las Juntas Administradoras Locales y el surgimiento de un mecanismo de mayor cobertura pero de igual importancia.

3.3 LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES Y LOS ORGANISMOS DE BASE TRADICIONALES

En las comunidades existían y existen porque la situación no se ha clarificado ni se han delimitado competencias, Juntas de Acción Comunal, Comités de barrios, Clubes, Asociaciones que han visto surgir a las Juntas Administradoras Locales con representatividad igual o superior a la que antiguamente poseyeron ellos. Esos organismos han centrado en su actividad buena parte de la dinámica comunitaria y en el momento dado se han visto desplazadas, sin que se halla iniciado un proceso de modificación, que convierta a unos y a otros en elementos de apoyo

y en mecanismos de comunicación de los líderes de sus diferentes facetas y niveles. Lejos de ellos, puede decirse que existe una abierta contradicción entre esos organismos, que han generado hasta confrontaciones negativas perjudiciales para la comunidad. Es parte de la labor del Trabajador Social en las comunidades, al lado de los líderes y de los profesionales de campo, iniciar un debate sobre el papel que deben cumplir esos organismos de base, para que resulte una dinámica armónica y convergente hacia el progreso comunitario, entendiendo así a las Juntas Administradoras Locales como mecanismos de unidad territorial, que van a aglutinar los esfuerzos de las Juntas Comunales, Comités y Asociaciones ante el poder central y no en elementos de competencia para disputarse el poder electoral latente en toda comunidad.

3.4 EL PROCESO ELECTORAL EN LAS COMUNAS

Uno de los aspectos que reivindica la existencia de las Juntas Administradoras Locales y las Comunas es el político, mediante el cual, grupos e individuos encuentran en ellos (las juntas), mecanismos para aglutinar votación. Por eso en el presente año es de notar la intención presente en muchos aspirantes a las corporaciones para acercarse a las Juntas con el deseo de acaparar la atención de sus miembros, denunciando el abandono y la indiferencia

del poder central y, prometiendo asumir comportamientos diferentes en su usufructo.

La prensa local y regional es rica en pronunciamientos, llamados e invitaciones de los candidatos y líderes al movimiento comunal en los que se destacan por un lado la indiferencia del gobierno y por el otro la potencialidad de las Juntas como mecanismos de movilización.

Otro aspecto individual lo es, el que miembros de las comunidades altamente politizados y expertos en el juego de movilización de votos, están infiltrados en las Juntas y en sus estructuras, cumpliendo un papel de captadores de votación y comprometen a las comunidades a espaldas de ellos, con diversas agrupaciones políticas, contribuyendo así a desmejorar su imagen ante la comunidad.

3.5 EL DESGASTE DE LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES Y LA NECESIDAD DE NUEVAS ACTITUDES.

La culminación de frustraciones respecto a ideas y mecanismos que anteriormente se han propuesto al pueblo y a la sociedad como elemento de transformación, hace que la inoperancia de las Juntas Administradoras Locales, se muestre en forma aguda sobre estos organismos, las comunidades han comenzado a ver en ellos aspectos negativos y las comparan con las antiguas Juntas de Acción

Comunal y, se pronuncian negativamente sobre sus posibilidades, sometiéndolas a un proceso de desgaste, que exige un replanteamiento del movimiento comunal, para no claudicar ante las actitudes de la dirigencia política, que se aprovecharía de esa situación.

4. CONCLUSIONES Y ALTERNATIVAS

Concluyendo este trabajo, puede afirmarse en razón del análisis de la información y de las experiencias existentes lo siguiente:

1. Las Juntas Administradoras Locales, como elementos representativos de las Comunas forman parte de un proceso, que si bien es artificial por cuanto fue implementado por el gobierno, responden a una necesidad histórica de forma superior de Asociación.
2. Las Juntas Administradoras Locales no responden a procesos de desarrollo social que se verifiquen la base, pero pueden y deben constituirse en elementos dinámicos del desarrollo social, si el liderazgo comunitario y los profesionales de las ciencias sociales, los ubican en su proyección comunitaria.
3. Es necesario rescatar a las Juntas Administradoras Locales y no permitir que continúe su proceso de desgaste.

4. Trabajo Social está en mora de establecer nexos y mecanismos de aproximación y colaboración con estas unidades conjuntamente a las formas y mecanismos anteriores existentes, tales como las Juntas de Acción Comunal, Comités y Asociaciones.

En atención a ello, es necesario fortalecer el proceso de unificación, apoyando el surgimiento de una forma superior de organización como la que se está dando en los barrios del sur, con el comité de Juntas Administradoras Locales del Sur, hasta constituir la Federación o Asociación de Juntas Administradoras Locales que desembarcará indudablemente en mecanismos de carácter regional y nacional.

ACUERDO: Resolución tomada en común por varias personas, especialmente por una Junta, Asamblea o Tribunal. Pueden ser presentados por los alcaldes y sus secretarios y los Concejos.

CODIGO: Cuerpo de leyes dispuestas según un plan metódico y sistemático. Ley que regula el derecho positivo de un país en alguna de sus ramas, con unidad de materia, época y plan.

REGIMEN: Constituciones, reglamentos o prácticas de un gobierno en general o de una de sus dependencias.

MUNICIPIO: Es una entidad territorial de la República con personería jurídica, en la cual se establecen un grupo de familias unidas por un interés común. Para que esa porción de tierra pueda ser municipio debe tener por lo menos 20.000 habitantes que en los últimos tres años hayan aportado en renta y contribución al Municipio del cual se segrega, una suma no inferior a un millón de pesos; que existan allí locales adecuados para el funcionamiento de: Oficinas públicas, Casa Municipal, Cárcel, Centros de Salud y Escuelas, como mínimo.

CONCEJO: Es una corporación administrativa de elección popular que desarrolla funciones administrativas fundamentales. Se concibe como la unidad básica del Municipio,

ya que mediante sus decisiones ordena lo conveniente para la administración de este. El número de concejales depende de la población del Municipio.

CONCEJALES: Son los representantes del pueblo, elegidos popularmente, que trabajan en pro de los intereses municipales y del bienestar general de las comunidades que representan. La calidad del Concejal se adquiere desde el momento de una elección hasta el vencimiento del período.

ALCALDE: Es el jefe de la administración pública municipal y el ejecutor de los acuerdos del Concejo. Es elegido por voto popular de los ciudadanos para un período de dos años. No puede ser elegido para el período siguiente.

Para ser elegido Alcalde se requiere: Ser ciudadano en ejercicio y haber nacido o ser vecino del respectivo Municipio durante el año anterior a la fecha de inscripción como candidato.

PERSONERO: Es el defensor del pueblo o veedor ciudadano y agente del ministerio. Es elegido por el Concejo Municipal para un período de un año. Puede ser reelegido indefinidamente. Tendrá suplente, quien lo reemplazará en caso de falta absoluta o temporal.

FISCO: Tesoro Municipal

I.V.A.: Impuesto a las Ventas o Impuesto al valor agregado.

COMUNA: Es una pequeña extensión territorial municipal, con no menos de diez mil habitantes. Así como el departamento se divide en municipios, estos se sectorizan en comunas.

Comuna, experiencia nueva en la Reforma Administrativa del Municipio colombiano, a través de la cual se da la oportunidad a la comunidad, para que mancomunadamente con las autoridades municipales, establezcan canales de solución a las necesidades más sentidas de la sociedad.

JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES: (J.A.L.) Así como la Asamblea y cada Concejo es una corporación administrativa del municipio, la J.A.L. tiene una enorme importancia, porque se asimila a pequeños Concejos de las Comunas que ayudarán a los Concejos Municipales en la administración de los municipios.

COMITE: Conjunto de personas que llevan la dirección de determinados asuntos de índole política, social, económica, judicial, administrativa, etc..

PROCESO: Conjunto de fases sucesivas de un fenómeno o de una técnica. Acción que se desarrolla a través de una serie de etapas que guardan relación mutua.

BIBLIOGRAFIA

- ALWIN, Nidia y JIMENEZ DE BARRIOS, Mónica. Enfoque Operativo de la Metodología del Trabajador Social. 2 ed. Buenos Aires : Humanitas, 1.982.
- ANDER-EGG, Ezequiel. Introducción a las Técnicas de la Investigación Social. Buenos Aires : Humanitas, 1.978.
- _____. Metodología del Trabajador Social. 4 ed. Barcelona : Ateneo, 1.980.
- BERGER, Peter y LUCKMANN, Thomas. La Construcción Social de la Realidad. Buenos Aires : Amorrortu, 1.968.
- BOUNDON, Raimundo y LAZARFELD, Paul. Metodología de las Ciencias Sociales. Barcelona : Lara, 1.973. Tomo I.
- CERRO PALOMINO, Alberto. La Descentralización Municipal. 1 ed. Biblioteca Jurídica, 1.988.
- CODIGO DE REGIMEN MUNICIPAL. República de Colombia, 1.986.
- CODIGO DE REGIMEN MUNICIPAL. República de Colombia. 1.986.
- CONCEJO MUNICIPAL DE BARRANQUILLA, Acuerdo 002, mayo 1.988.
- CORREA ASSMUS, Gustavo. Guía Práctica de Metodología para la Elaboración de Trabajos. Bogotá : Universidad Santo Tomás. 1.982.
- REVISTA DE TRABAJO SOCIAL. Ultima ed. Cali, marzo de 1.988

REVISTA DEL PARTIDO COMUNISTA. Barranquilla, 1.988,
No. 15 (margen izquierdo).

REVISTA ECONOMIA COLOMBIANA. Nos. 197-198 sept. y oct.
1.987

SANTANA, Pedro. Crisis Municipal. Movimiento Social
y Reforma Política en Colombia. Rev. Foro No. 2
sept. 1.986.

TAMAYO BORRERO, Enrique. Administración Municipal Colom-
biana. 2 ed. Bogotá, 1.988.

VILLAR BORDA, Luis. Democracia Municipal. Bogotá :
Universidad Externado de Colombia, 1.986.

VI CONGRESO NACIONAL
DE TRABAJO SOCIAL

LA PARTICIPACION CIUDADANA COMO ALTERNATIVA DE INTERVENCION DEL
TRABAJADOR SOCIAL EN LA CONSTITUCION DEL SUJETO POLITICO

DINORA CRISTINA CORTES CONTRERAS
Trabajadora Social

LA PARTICIPACION CIUDADANA COMO ALTERNATIVA DE INTERVENCION DEL TRABAJADOR SOCIAL EN LA CONSTITUCION DEL SUJETO POLITICO

A mediados de la década de los sesenta, la teoría de la marginalidad social, desarrolló el concepto de participación dentro del contexto de la realidad social Latinoamericana, entendida como la incorporación de las masas marginales a la sociedad mediante programas de promoción popular. De tal manera, la participación se constituía en el remedio contra las consecuencias de la marginalidad y en un efectivo mecanismo de integración funcional del orden vigente.

Esta teoría de corte estructural-funcionalista, promovida especialmente por el Centro para el Desarrollo Económico y Social (DESAL) y desarrollada en sus términos básicos por Roger Vekemans, colocó los conceptos de marginalidad, participación, integración y promoción popular en el centro de interpretación de la realidad social Latinoamericana.

En efecto, los fenómenos económicos, sociales, ecológicos, culturales y políticos, resultantes del acelerado proceso de urbanización en los países Latinoamericanos en la segunda post-guerra, provocaron desde ese entonces diversas interpretaciones entre las cuales los planteamientos de la CEPAL llegaron a ser predominantes; los teóricos de la marginalidad señalaron su inconformidad con tales análisis por encontrarlos muy economicistas y carentes de los aspectos propiamente sociales del desarrollo. Además de la vigencia del postulado que consideraba que este proceso de integración no podía ser llevado a cabo por los propios

marginados, afirmando la necesaria presencia y acción de agencias externas que dirigieran la tarea no sólo en el terreno de los bienes materiales, sino principalmente en la esfera cultural.

Desde este punto de vista, la participación se constituía en un elemento de control y de alivio de tensiones internas y en un medio eficaz de incorporación de la masa marginal a la lógica del funcionamiento del sistema social. Así la integración de las capas marginales a la vida política, económica y socio-cultural se convertía en un mecanismo de consenso social y de legitimación del orden establecido.

Posteriormente a esta conceptualización, se fueron desencadenando una serie de procesos sociales y políticos desde las bases populares que invalidaron los programas de promoción popular tanto a nivel rural como urbano, tales como proyectos pilotos de desarrollo rural, vivienda, educación campesina, juntas de acción comunal, defensa civil, organización cooperativa, que fueron promovidos por la teoría de la marginalidad con el propósito fundamental de que la participación de la población no se convirtiera en un obstáculo para la incorporación de un esquema de modernización. Siendo necesario asignar otro significado al concepto de participación y derivar consecuencias prácticas acordes a la dinámica social, económica y política del país.

Más recientemente, el sociólogo Fabio Velásquez propone para las Ciencias Sociales el concepto de participación ciudadana entendida como:

... el proceso social en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política. (1)

A partir de esta definición se entiende la participación como un proceso social, pues en él intervienen fuerzas que se estructuran desde diferentes determinantes ya sea de clase, de grupo, de partido, de género, de raza que actúan en función de intereses complejos y diversos, incluso antagónicos.

Además, dentro del concepto de participación se involucra el de intervención, entendido como un proceso en donde se busca que los propios proyectos y opiniones prevalezcan con respecto a otros alternativos, es decir, que intervenir significa incidir en mayor o menor medida en el resultado final de la acción. En consecuencia, la participación pone en juego mecanismos de poder, no necesariamente de poder político, sino de aquellas relaciones de poder dispersas y difusas en el seno de la sociedad civil y en el transcurrir de la vida cotidiana.

Por esta razón, sólo se puede hablar de una real participación ciudadana cuando se involucran mecanismo de decisión y de gestión que multipliquen los espacios y canales de intervención, generen cambios sustanciales y materialicen las redes de poder y de acción.

De acuerdo con los planteamientos anteriormente mencionados y para efectos de análisis, es necesario hacer un breve balance de las condiciones de la participación ciudadana en Colombia, si se tiene en cuenta que en la historia reciente del país, la tradición de organización y lucha se ha reflejado en la aparición de diversos movimientos sociales y políticos, de una parte, y de otra, en la formulación de proyectos gubernamentales encaminados a mantener el control político ampliando los canales de participación pero reduciendo el acceso de la ciudadanía a los mecanismos e instancias de decisión.

Según Fabio Velásquez,² la participación ciudadana requiere de condiciones materiales y sociales, tanto objetivas como subjetivas. El peso de cada una de ellas está determinado por las situaciones históricas en que se desenvuelven los procesos participativos y por las características individuales y sociales de quienes se constituyen en agentes de la participación.

Entre las condiciones objetivas hay que mencionar la existencia de un contexto de libertades políticas y sociales, pues sería imposible pensar en un proceso participativo dentro de un marco de estrechez y rigidez política. La libertad de expresión crítica y de asociación, el derecho a la información abierta y completa, el derecho de iniciativa política, el reconocimiento de organizaciones y movimientos de oposición, la aceptación del conflicto social como inherente a lo social, son algunos de los componentes básicos de ese marco de libertades.

En Colombia el contexto de libertades políticas y sociales no se encuentra plenamente garantizado a pesar de que el régimen institucional está enmarcado dentro de la democracia formal. Además, los derechos formales consagrados en la Constitución Nacional, han sido recortados a lo largo del tiempo: hay censura a la información, el derecho a la huelga ha sido limitado y el derecho a la vida atropellado. En los últimos cuarenta años el país ha vivido por lo menos la mitad de ese periodo bajo el régimen de estado de sitio hecho que restringe seriamente la libertad y hace que el estamento militar desempeñe muy diversas funciones, como lo indican las denuncias sobre desaparecidos y torturados de cuya responsabilidad son acusadas las autoridades civiles y militares.

Si se hace referencia a la existencia de canales apropiados para la participación ciudadana como segunda condición objetiva tendríamos que la diversidad de situaciones, el acceso diferenciado de la población a las instancias institucionales del poder, el carácter de las necesidades y reivindicaciones de los distintos grupos sociales, el nivel desigual de desarrollo de su conciencia y sus capacidades, son factores que reclaman una gama variada de canales de participación.

Bien podría decirse que últimamente en Colombia estos canales se han multiplicado, principalmente los provenientes de la iniciativa de las clases populares que actualmente se constituyen en una fuerza viva en la escena política nacional. Esta iniciativa espontánea de los sectores populares como respuesta a la inexistencia de canales institucionales de participación por parte del Estado, desencadenó el cierre de formas

políticas de expresión diferentes a los partidos tradicionales, obligando a los sectores marginados a buscar vías de manifestación que oscilan entre la indiferencia política y la lucha guerrillera, pasando por el clientelismo y las distintas formas de lucha popular.

El manejo por parte del Estado a esta situación ha traído como consecuencia la presión de las luchas populares y de los movimientos guerrilleros que han empujado a la clase política a pensar en una apertura democrática que canalice el descontento ciudadano y el resquebrajamiento del orden institucional. Uno de los ingredientes de esa apertura es la generación de canales institucionales de participación social y política a nivel local y la consolidación de formas de autonomía local y regional que transformen el clientelismo del Estado.

La autonomía es una condición esencialmente política, pues significa poder de decisión y de gestión. Y en la medida en que asigna ese poder entre distintas colectividades, clases o grupos, se encuentra íntimamente ligada al problema de la descentralización política y administrativa.

La última condición objetiva es la existencia de un conjunto social de organizaciones que sirvan de soporte a los procesos de participación para así multiplicar los focos de opinión y estimular la confrontación democrática. Estas organizaciones requieren definir permanentemente centros de acción para no rutinizarse y evitar convertirse en estructuras burocráticas, incapaces de desarrollar actividades más allá de aquellas que reclama su propia supervivencia. De esta manera, pueden

ganar una legitimidad ante su base social, no sólo en el sentido de constituir un respaldo colectivo para sus miembros, sino en el de orientar su intervención en la vida pública local y nacional.

Dicha condición en la realidad colombiana parece tener bases sólidas, sin embargo, es cada vez más notoria la indiferencia de los ciudadanos hacia los asuntos públicos prefiriendo centrarse en el grupo familiar y en el trabajo, en donde individualmente pueden enfrentar y resolver sus problemas; quedando entonces, los asuntos públicos en manos de unos pocos que monopolizan los niveles de decisión y no tienen en cuenta para nada las aspiraciones de la mayoría de la población.

Así mismo, es necesario entender las condiciones subjetivas de la participación como un conjunto de actitudes y valores individuales que favorecen y estimulan las conductas participativas. Entre ellas puede mencionarse a actitud positiva hacia lo colectivo, es decir, la valoración de lo solidario por encima de lo individual y lo utilitario; la aceptación del pluralismo y de las formas democráticas de organización social; la conciencia crítica de los ciudadanos sobre sus propios problemas y la aceptación como medio eficaz para resolver la crisis.

En efecto, la movilización ciudadana supone que los distintos sectores de la población vayan adquiriendo una conciencia de sus necesidades, de sus intereses y de que la exigencia de participación no es sólo un derecho, sino también un requisito sin el cual la satisfacción de esas necesidades es casi imposible. Esa conciencia deberá ser el resultado de

un largo y permanente proceso de educación para lo colectivo y el producto de los propios procesos de participación que muestren a los individuos en el terreno concreto de los acontecimientos, los alcances y las limitaciones.

Una segunda condición subjetiva es el nivel de comprensión que tienen los ciudadanos de sus propios problemas. Por tanto, se hace necesario comprender sus raíces, entender los factores sociales, económicos y políticos que los producen y captar con claridad las posibles soluciones; a medida que la población conozca tales explicaciones podrá precisar la búsqueda de alternativas.

Otra condición subjetiva se refiere a los líderes y a los gobernantes, pues es necesaria su disponibilidad para crear las condiciones institucionales de la participación que contribuyan a generar las bases de la legitimidad social, es decir, un proyecto político para el manejo de los asuntos públicos y una práctica que omita las formas represivas o los métodos clientelistas como únicos instrumentos para ganar el consenso social.

MOVIMIENTOS SOCIALES, PARTICIPACION CIUDADANA Y TRABAJO SOCIAL

La presencia de movimientos sociales en la vida política del país ha reorientado el debate sobre el Estado y las relaciones de éste con la sociedad civil. En los últimos años se puede constatar que la ciudadanía se revitaliza y empieza a gestar nuevas formas de expresión social

y política con el propósito de crear y garantizar espacios para la participación social autónoma frente al Estado.

El auge de estos movimientos en la vida nacional no deja de cuestionar también el quehacer de los Trabajadores Sociales en este terreno, pues los esquemas de intervención que hemos venido utilizando no corresponden ya a las exigencias o reivindicaciones sociales con un pronunciado carácter político.

La dinámica de la vida social muestra cada vez con mayor claridad que la concepción, la forma de enfrentar el problema y los métodos de trabajo que acompañan simultáneamente la política social del Estado, ha sido superada históricamente por la conceptualización y la acción de los sectores sociales organizados, demostrando la ineffectividad de tales políticas.

Estas nuevas prácticas sociales empiezan a jugar un papel de canal de expresión e incluso de representación de un conjunto de intereses bastante concretos. Su presencia debate las formas tradicionales de participación y expresión política generando en la vida nacional una serie de situaciones que tienen impacto directo en la expansión o restricción del espacio profesional y modifican radicalmente las condiciones de su ejercicio.

Evidentemente, la fuerza de los movimientos sociales polemiza la efectividad e institucionalidad del trabajo de los técnicos y profesionales; su presencia fortalece niveles y aspectos que competen directamente a

la acción del Trabajador Social siendo necesario que los profesionales conozcan y entiendan las características, el sentido y la potencialidad del mismo; pues si bien, éste debe desenmascarar y enfrentar cualquier orientación asistencialista y tecnocrática, a la vez deberá fortalecer toda fuente de enriquecimiento científico y metodológico, en la medida que su fuerza abre nuevas posibilidades y exigencias que contribuyen a formular una nueva identidad.

En consecuencia, el profesional que se limite a reivindicar solamente, condiciones de su empleo, a reproducir acríticamente aquello que le es permitido por un régimen determinado, se encontrará completamente desvalido en el momento en que la sociedad y las instituciones empiecen a cambiar, pues carecerá de herramientas que permitan dar una respuesta acorde a la realidad.

Los Trabajadores Sociales tienen que formularse nuevas preguntas planteadas, no desde su posición aislada, sino a partir de las condiciones sociales que viven como profesionales y como ciudadanos insertos en una realidad. No se podrá encontrar respuesta desde el interior de la profesión, sino se asume la problemática que está viviendo la sociedad para hallar la fuerza suficiente en la conquista y creación del espacio institucional que permita cambios en el ejercicio profesional.

Esto significa que el profesional tiene la opción de contribuir en la consolidación de una cultura democrática que promueva la organización popular adherida a las búsquedas colectivas. Esta alternativa deberá operar en su quehacer cotidiano, desarrollando procesos educativos que rompan las estructuras mentales individualistas, utilitaristas y competitivas e incorporen modelos de valoración solidaria.

Aunque el Trabajo Social siempre ha tenido un impacto educativo a través de su acción, es necesario plantear que esos efectos educativos deben ser fruto de una línea intencionada de trabajo que conduzca hacia una educación liberadora. Si se acepta que las nuevas prácticas sociales y su dinámica muestran la importancia de aportar a la constitución del sujeto político y que este proceso se da en relación con los ámbitos de la vida diaria, los Trabajadores Sociales tienen que empezar a replantear el sentido y significado de la red de relaciones que establece en su quehacer profesional.

En concomitancia, es preciso destacar que las relaciones entre las instituciones estatales y los sectores populares mediadas por los Trabajadores Sociales, deben situarse en una perspectiva más social que individual, de manera que al interior de las instituciones se creen condiciones que apoyen la participación y el poder que puedan ejercer los ciudadanos en la formación de políticas que los favorezcan. Esto pone de manifiesto la necesaria vinculación del profesional en la planeación y puesta en marcha de los programas y proyectos claramente establecidos y acordes con las prioridades regionales y sectoriales afianzando de esta manera la

política descentralizadora de la planeación que se viene promoviendo de abajo hacia arriba.

La alternativa está encaminada a que el Trabajador Social contribuya a la consolidación de una democracia participativa, que lleve a compartir y convivir como seres humanos la responsabilidad de procurar una sociedad armónica y solidaria para el devenir político de la Nación.

Así mismo, el apoyo de los profesionales de las Ciencias Sociales al trabajo popular mediante procesos educativos, deben incidir en la procuración de propiedades participativas que estimulen el interés de las colectividades hacia el conocimiento de su realidad más cercana, entendida como parte de un todo de la dinámica social del país. Este desencadenamiento de procesos debe tender a la configuración de una actitud colectiva y a la formación de líderes y gobernantes con propuestas menos represivas para ganar el consenso social.

La dinámica nacional posibilita que los Trabajadores Sociales puedan reconocer que la lucha plena por la Democracia, los derechos humanos, el ejercicio de los derechos ciudadanos, es una lucha que les compete no sólo como individuos, sino como profesionales. Sólomente esta comprensión permitirá hablar de una proyección profesional en construcción y desarrollo para mañana, que garantice la supervivencia de la profesión en la sociedad.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) VELASQUEZ, Fabio. Bases conceptuales para el análisis de la participación ciudadana. Ponencia. En: Taller Nacional sobre Movimientos Sociales y Participación Comunitaria. Medellín: Oct., 1.985, p. 8
- (2) VELASQUEZ, Fabio. La participación ciudadana. Condición e instrumento de la democracia. En: Revista de Trabajo Social Procesos y Políticas Sociales. No. 23. Bogotá: Sept. 1.985, p. 45

BIBLIOGRAFIA

- ALAETS, CELATS, CONETS, FECTS. XII Seminario Latinoamericano de Trabajo Social. Movimientos sociales, educación popular y trabajo social. Medellín, Julio 1.986.
- CELATS. Trabajo Social en América Latina. Balance y perspectivas. Lima, 1.983.
- LEAL BUITRAGO, Francisco. Estado y Política en Colombia. Bogotá: Siglo XXI, 1.984.
- MEDINA, Medófilo. La protesta urbana. Bogotá: Aurora, 1.984.
- OSSA ESCOBAR, Carlos y otros. Una política de cambio para la reconciliación, la normalización y la rehabilitación. Bogotá: Secretaría de Información y Prensa de la Presidencia de la República, Sept., 1.987.
- PALMA, Diego. La práctica política de profesionales. Lima: CELATS, 1.984.
- REVISTA FORO. Foro Nacional por Colombia. Bogotá: No. 1, 2, 3, 4. 1.986
1.987.
- ROJAS MORALES, Ernesto y otros. Pobreza Absoluta. Bogotá: Guadalupe, 1.987.

RESUMEN

El estudio teórico sobre el manejo de la Apertura Política y la Participación Ciudadana durante el gobierno de Belisario Betancur, se desarrolló aplicando la técnica de análisis de contenido haciendo énfasis en la utilización del material publicado en periódicos y revistas de mayor difusión en el país.

Para introducir el tema se parte de la teoría de sistemas en donde se concibe todo sistema de sociedad a partir de su centro de autogobierno, por consiguiente, el sistema político-administrativo se ubica en una posición superior respecto de los sistemas socio-cultural y económico.

Dentro de esta teoría se plantea el surgimiento de crisis propias del funcionamiento de cada sistema, que pueden ser superadas con mecanismos creados desde su interior, por tal razón sólo se podrá hablar de crisis cuando los miembros de la sociedad sienten amenazado su patrimonio e identidad social en el momento en que surgen cambios en las estructuras del sistema.

PARTICIPACION EN LAS COMUNAS, DIMENSIONES DE UNA LABOR
DE TRABAJO SOCIAL POR UNA REAL DEMOCRACIA

YOLANDA RIBON DE RODRIGUEZ

Trabajo presentado para el Sexto
Congreso Nacional de Trabajo So-
cial.

CARTAGENA, ABRIL 1988

AGRADECIMIENTOS

A NANCY BOLANO NAVARRO, Licenciada en Trabajo Social, quien con su estímulo y apoyo contribuyó.

A mi familia por haber permitido el tiempo disponible para ella.

A MYRIAM PALOMINO CANTILLO, Secretaria quien dedicó con el interés su tiempo para la elaboración.

A todas aquellas personas que en una u otra forma colaboraron en la realización del trabajo.

1. MARCO LEGAL

Para 1986 predominó en nuestro país una forma de República única que centralizaba las acciones de todas las entidades, lo que hacía que se dispersaran recursos y se produjeran inconvenientes en las soluciones a las necesidades de peculiaridades.

Esta generalización como consecuencia de ello las protestas cívicas de los habitantes de esas ciudades en un desesperado afán de llamar la atención de los niveles centrales hacia sus problemas; los municipios no contaban con los recursos económicos necesarios y atribuciones legales necesarios para resolverlos por sí mismo.

A partir de 1986 se abrió paso en el Congreso Nacional un cuerpo de leyes y decretos que dieron posibilidad al proceso de descentralización en favor del Municipio Colombiano, constituyéndose en la más trascendental reforma desde la Constitución de 1986.

Estas Leyes son:

Ley 14 de 1983 (Julio 6) "Por la cual se fortalece los físicos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones".

Ley 12 de 1986 (Enero 16) "Por la cual se dicta normas sobre la cesión de Impuestos o las Ventas o Impuesto al valor agregado (IVA) y se reforma el Decreto 232 de 1983".

Ley 11 de 1986 (Enero 16) "Por la cual se dicta el estatuto básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales".

Acto Legislativo No. 1 de 1986 (Enero 9) "Por el cual se reforma la Constitución Política".

Ley 78 de 1986 (Diciembre 30) "Por el cual se desarrolla parcialmente el Acto Legislativo No. 1 de 1986 sobre la elección popular de Alcalde y se dictan otras disposiciones".

Decreto 1333 de 1986 (Abril 25) "Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal".

Decreto 77 del 15 de Enero de 1987 "Por el cual se expide el Estatuto de Descentralización en Beneficio de los Municipios".

Decreto 78 de 1978 (Enero 15) "Por el cual se asignan unas funciones a entidades territoriales beneficiarias de la cesión del Impuesto del

Valor Agregado (IVA)".

Decreto 79 de 1987 (Enero 15) "Por el cual se asignan unas funciones para el mejoramiento de la vida municipal".

Decreto 80 de 1987 (Enero 15) "Por el cual se asigna unas funciones a los municipios en relación con el transporte urbano".

Decreto 81 de 1987 (Enero 15) "Por el cual se asignan funciones a un Instituto Descentralizado (ICBF)".

Para dar cumplimiento a la Ley 11 de 1986 y Decreto 1333 de 1986, el Concejo Municipal de Cartagena de Indias, aprobó el acuerdo No. 18 de Marzo de 1987, mediante el cual dividió el territorio del Municipio de Cartagena de Indias en 33 Comunas y 15 Corregimientos, con sus respectivos límites, también en el mismo acuerdo se reglamenta la elección de las Juntas Administradoras Local y parte de él reza así;

Acuerdo No. 18 de 1987 Marzo 19 "Por el cual se divide el territorio del Municipio de Cartagena de Indias en Comunas y Corregimientos se conceden unas facultades y se dictan otras disposiciones".

La Legislación define a la Comuna como la unión de dos o más barrios que tienen características y necesidades comunes, agrupan un mínimo de 10.000 habitantes y es representada ante las autoridades municipales por una Junta Administradora Local, conformada por vecinos residen

tes en la Comuna, que son elegidos mediante el voto directo de los ciudadanos de la misma comuna.

Constará de 7 miembros principales y 7 suplentes.

El período de las Juntas deberá coincidir con el período de los respectivos Concejos Municipales.

Las Juntas Administradoras Locales tendrán las siguientes atribuciones:

- a) Cumplir por delegación del Concejo Municipal, mediante resoluciones, lo conveniente para la administración del área de su jurisdicción y las demás funciones que se deriven del ordinal 6 del Artículo 197 de la Constitución Política;
- b) Proponer motivadamente la inclusión en el presupuesto municipal de partidas para sufragar gastos de programas adoptados para el área de su jurisdicción.
- c) Recomendar la aprobación de determinados impuestos y contribuciones;
- d) Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en el área de su jurisdicción, y

e) Sugerir al Concejo y demás autoridades municipales la expedición de determinadas medidas y velar por el cumplimiento de sus decisiones.

2. LA CONSECUCION DE LA DIRIGENCIA

2.1 A partir de la información que se había recibido sobre la descentralización administrativa y el nuevo régimen municipal y con la inquietud permanente que proporciona el ejercicio del Trabajo Social en una entidad estatal de servicios a la comunidad, observando de cerca problemas, recursos, potenciales, limitaciones, etc, surgió la idea de inscribir la candidatura a la elección de Junta Administradora de la Comuna No. 18, conformada por 9 barrios y una población de 14.374 habitantes.

En ésta motivación se conjugan características personales e intereses profesionales.

En el caso de las primeras, sentido de pertenencia al sector de habitación, facilidad de relación, sociabilidad; en relación a los segundos, deseos de participar en un hecho comunitario, no ya desde la sólo condición de ciudadana, sino desde la dirección legitimada por el estado y por la voluntad popular.

Constituía un gran atractivo al poder poner en práctica el Trabajo Social en un espacio más amplio que el que representa cualquier entidad o empresa pública o privada, sean sus objetivos producir bienes o servicios.

Siguiendo este propósito se hizo la invitación a otras 3 Trabajadoras Sociales moradoras de la Comuna 16 para conformar, junto con algunas personas más, lo que sería el equipo de trabajo en pro de la dirigencia de la Comuna.

Se resalta positivamente el eco que encontró la propuesta en estas profesionales de Trabajo Social, empleadas también de entidades gubernamentales de diverso orden.

2.2 MOTIVACION EXTERNA

Vino entonces la labor de motivación a todas las personas que constituían el potencial de votantes de los barrios que conforman la Comuna.

En esta etapa se hizo acopio de los conocimientos sobre investigación social para realizar los sondeos preliminares que condujeron a establecer:

- Mecanismos más eficaces

- Población objetivo
- Reconfirmación de expectativas

Estos sondeos mostraron claramente la poca o distorsionada información que el ciudadano común tiene sobre ésta reforma político-administrativa al igual que sobre muchos otros aspectos del régimen político del país.

Y he aquí entonces el compromiso ético de suministrar la información completa y de manera precisa para que los ciudadanos tomen decisiones libres. Aquí nos remitimos nuevamente al compromiso que como profesionales del Trabajo Social tenemos de propiciar la reflexión de la gente sobre sus problemas y necesidades de mostrarla, o ayudarle a ver diversas soluciones para que sea la misma gente la que libremente escoja cual de esas soluciones le interesa para trabajar de allí en adelante en pro de ellos.

Fué esto así, una labor educativa por la democracia más real, hecha por Trabajadores Sociales, aún a sabiendas de que finalmente muchos de los posibles electores escogieran otros nombres a la hora decisiva de las votaciones.

Es aquí las actividades realizadas para las labores de información y motivación.

1. Reunión del Equipo de Trabajo.

BIBLIOGRAFIA

- SANFELIU YUNES, Antonio. Proceso de la Descentralización Administrativa en el Municipio de Cartagena 1987. Universidad Jorge Tadeo Lozano, Departamento de Investigaciones. Cartagena, Septiembre de 1987.
- SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE REGIONAL BOLIVAR - SUCRE. Programa de Promoción Profesional Popular (PPP) Capacitación para la Organización y Participación Comunitaria. Descentralización Política, Administrativa, Fiscal y Normas relacionadas. Cartagena, Diciembre de 1987.
- UNIVERSIDAD DE LOS ANDES. Facultad de Derecho, Senado de la República, La Constitución, La Organización del Estado y Regimen Departamental y Municipal. Bogotá, Mayo de 1987.
- ALCALDIA MAYOR DE CARTAGENA DE INDIAS. Oficina de Planeación y Asuntos de la Comunidad, Universidad de Cartagena. Facultad de Ciencias Económicas, Departamento de Investigación Económica y Social.
- PROGRAMA DE PARTICIPACION Y DESARROLLO "LAS COMUNAS". Cartagena Años 2.000. Cartagena, Marzo de 1987.
- DOCUMENTO DE CONCEJO MUNICIPAL DE CARTAGENA DE INDIAS; Acuerdo No. 18, Marzo de 1987. Cartagena, Marzo 9 de 1987.
- CASTRO, Jaime. Presentación e índice "Código de Regimen Municipal Segunda Edición Editorial Oveja Negra, Agosto de 1986.

2. Reunión con Directivos de las Juntas de Acción Comunales y Comités Cívicos. Estos a la vez promovieron reuniones en sus respectivos sectores.
3. Charlas informativas en los grupos representativos de la comunidad.
4. Elaboración y colocación de carteleras en sitios estratégicos de cada sector de la Comuna.
5. Visitas domiciliarias y distribución puerta a puerta de circulares.
6. Información suministrada masivamente en cada calle a través de megáfono.

La lista de candidatos que finalmente se inscribió presentaba nombres de los diferentes barrios de la Comuna 18, en el deseo de garantizar la participación de todos.

2.3 LA EXPOSICION ANTE LA OPINION PUBLICA

Es conveniente resaltar aquí la significación que tiene el hecho de presentar la candidatura de Trabajadores Sociales, poniendo a consideración de los electores el prestigio personal y con ello la imagen profesional que, en el caso de la elección de Juntas Administradoras Locales de las Comunas, contribuyó positivamente a alcanzar los objetivos propuestos.

La imagen del Trabajador Social está asociada tradicionalmente con la ayuda a los sectores poblacionales más deprivados y con la organización comunitaria. Tratándose de un aspecto de la vida político-administrativa del país que por ley contempla la mayor participación de las comunidades en su desarrollo, la candidatura de Trabajadores Sociales reconocidos en sus comunidades es elemento de confiabilidad en que el proceso estará bien encaminado.

Desde luego que se afrontan algunos riesgos al incursionar los Trabajadores Sociales en actividades en las que no tiene experiencia propia. La desinformación misma de los ciudadanos hace que los procesos que implican elecciones se asimilen como asuntos politiqueros de evidente decaencia y desprestigio y echan mano entonces de los conocimientos de Psicología Social y Sociología ayuda a predecir comportamientos y actitudes con lo cual puede neutralizarse el efecto.

El trabajo que hasta esta etapa de elecciones se venía haciendo en nuestra experiencia culminó el 26 de Julio con el logro de la mayor votación por parte de una Trabajadora Social en la Comunidad 18, lo que significó además que resultare también elegida un miembro más de este Equipo de Trabajo.

Nuevamente la experiencia del Trabajador Social en estructura
ción de Equipos de Trabajo se hizo notoria.

Este Trabajador Social organizó una reunión con las 14 perso-
nas elegidas (7 principales y 7 suplentes) cuyo objetivo era
el conocimiento interpersonal del cual había que partir, ya que
es éste el grupo que dirige la Comuna.

Cuando se dió posteriormente la convocatoria de la Alcaldía Mu-
nicipal a todos los directivos elegidos de las 33 Comunas de
Cartagena y los (13) Corregimientos, ya en la práctica se había ade-
lantado en el trabajo de conocimiento.

Un aspecto que vale la pena resaltar, porque es ineludible su
ocurrencia, es el de la presencia de los apetitos personales y
partidistas para alcanzar los más altos cargos en la dirigencia
de las Comunas Secretario, Vicepresidente, Presidente, especial-
mente éste último que confiere poder, prestigio y algunas garan-
tías personales y para el uso de influencias de partido van a
estar presentes siempre los partidos políticos (liberal, conser-
vador, UP, y otros) que a través de sus dirigentes locales bus-
can ubicarse en las mejores escalas de poder para seguir mante-
niendo o conquistando su caudal electoral en los comicios electo-
rales de Alcaldías, Concejos, Asambleas, Congreso y Presidencia
de la República.

Es además indiscutible que cada uno de los miembros elegidos de las Comunas tienen sus convicciones políticas y un grupo político en el que militan.

Lo importante es visualizar el trabajo en las Comunas como una labor suprapartidista y extrapolar esta visión a los otros dirigentes y habitantes de las Comunas creando conciencia de que se tiene en las manos una herramienta legal que facilita la consecución de obras largamente esperadas, de soluciones afanosamente buscadas.

En fin, de hacer prevalecer las necesidades comunitarias sobre los intereses personales.

En nuestra experiencia con la Comuna 18 de Cartagena, estas aspiraciones por la presidencia de la Comuna se presentaron y finalmente ésta recayó en una Trabajadora Social.

Dos factores que propician esta decisión fueron:

1. Establecimiento de alianzas con miembros electos de la Comuna.

2. Presentación del diagnóstico de las necesidades de todos los barrios de la Comuna, elaborado previamente por los Trabajadores Sociales y su Equipo de Trabajo.

Este diagnóstico evidenció la seriedad con que se tomaba el compromiso y el interés de que todos los sectores de la Comuna resultaren beneficiados de alguna manera.

Estaba, pues en esta etapa consolidado para un Trabajador Social su liderazgo entre el grupo por la naturaleza de su labor y por el reconocimiento legal.

3. EL DESARROLLO DE LOS POTENCIALES

3.1 La Junta Administradora Local de la Comuna 18 de Cartagena inició sus labores como tal con la exposición de expectativas de cada uno de los miembros en relación con las necesidades de sus sectores.

Aquí fue menester la utilización de técnicas de trabajo con grupos en la búsqueda de:

- Desarrollo de sentido de pertenencia
- Hábitos de trabajo en equipo
- Habilidad en el análisis de problemas presentados
- Criterios para establecer prioridades
- Planteamiento de soluciones factibles

Esta labor cumplió la doble finalidad de consolidar la Junta Administradora Local como equipo de trabajo y enseñar a los miembros nuevas formas de trabajo en los barrios de los cuales son representantes.

Como fruto evidente de ésta labor en el Barrio Los Alpes se han organizado Comités de vecinos de calle con el propósito de conseguir la pavimentación de las vías. Dado que la Valorización Municipal había hecho los estudios correspondientes, la comunidad determinó que sus costos eran muy altos, por lo cual resolvió solicitar ayuda a empresas de construcción y distribución de materiales, asesoría técnica de las EE.PP.FF. y aportar también sus conocimientos los Ingenieros y Maestros de Obra residentes en el Sector. Esto permitió que se redujeran en un gran porcentaje los costos de las obras, al hacerse una rica utilización de los recursos disponibles tanto humanos como materiales.

En todo este proceso de organización comunitaria ha estado presente con su asesoría y estímulo la Junta Administradora Local de la Comuna y por consiguiente el profesional de Trabajo Social que la preside.

En esta etapa de la Junta Administradora Local como grupo, el hecho de que cada miembro formase parte de un grupo político, lejos de representar un obstáculo para la realización de tareas, se ha constituido en una ventaja ya que cada uno moviliza sus fuerzas, sus influencias y las de sus jefes políticos para el logro de obras concretas.

Este trabajo en el Barrio Los Alpes ha servido de modelo a otros barrios con la misma necesidad, no sólo en la Comuna 18 sino en otras comunas.

El criterio que se tiene en nuestra experiencia es que siendo el nuestro un país político, la política no se puede desconocer, desconectar de la vida local; estará siempre presente en una u otra forma. Es entonces más sensata y eficaz canalizar su presencia hacia la consecución de obras de beneficio comunitario.

3.2 LAS ACCIONES FUTURAS - CIMENTACION DE LOS METODOS

La Junta Administradora Local de la Comuna 18 de Cartagena que se encuentra en ejercicio es la primera experiencia que tienen los ciudadanos residentes de estos sectores de la Descentralización Administrativa Municipal. En otras palabras puede decirse que esta Junta tiene la gloria de ser el punto de arranque de una nueva forma de participación ciudadana, pero así mismo tiene sobre sí la enorme responsabilidad de crear mecanismo que de finan en cierta forma la caracterización de Juntas Administradoras Locales posteriores.

De aquí que resulte en nuestra experiencia tan importante el hecho de que participen Trabajadores Sociales que le imprimen desde el inicio su sello profesional en cuanto a organización y desempeño.

Entre las acciones futuras se contemplan;

- Continuar impulsando una Unidad Recreativa en los límites de 4 Barrios de la Comuna (aquí se llama la atención sobre el hecho de que el modelo de estatutos internos que facilitó la Alcaldía Municipal a las Comunas no contempla este aspecto; le fué incluido como reforma a los estatutos de la Comuna 18 por considerarlo aspecto de gran importancia en la vida comunitaria).
- Capacitación a la Junta Administradora Local y a las Juntas de Acción Comunal sobre;
 - . Formas de organización y desarrollo comunitario
 - . Creación de microempresas
 - . Formación de empresas comunitarias
- Continuar coordinando en lo posible todas las acciones con las Juntas de Acción Comunal y Comités de los Barrios para evitar la dispersión de fuerzas y recursos.

- Compartir las experiencias de trabajo con las Juntas Administradoras Locales de otras Comunas con el objeto de enriquecer las intervenciones mutuamente, favoreciendo de paso la integración de sectores cada vez más amplios.

- Se dejan establecidos procedimientos y elementos para el funcionamiento tales como libros de actas y reuniones, funciones de los distintos Comités de trabajo.

4. LA IMPOSIBILIDAD DE SUSTRAERSE AL COMPROMISO

Independiente de las facilidades que un Trabajador Social tiene, por su misma formación profesional para ser miembro directivo de Juntas Administradoras Locales de Comunas, es pertinente hacer algunas reflexiones que dan pie para pensar en la imposibilidad de que la reforma político administrativa de que trata este trabajo pase desapercibida para los Trabajadores Sociales.

El Trabajador Social que es empleado si trabaja con entidad gubernamental necesariamente deberá "engancharse" en esta descentralización ya que la entidad gubernamental para lo que trabaja se enmarcará dentro de ella.

Si trabaja en empresa privada, sea que produzca bienes o servicios, de todas formas en sus funciones debe hacer contactos con comunidades, coordinaciones, o simplemente tratar con trabajadores o cualquier otra persona, que funcionan también como seres comunitarios inmersos en el contexto de su Barrio o sector.

Por otra parte, desde la condición de ciudadanos los Trabajadores Sociales tienen el derecho y el deber de participar para no formar parte de esa masa informe que es objeto de manipulaciones; además es la oportunidad de que esos Trabajadores Sociales puedan mostrarse a su comunidad, sirviéndole.

En la parte segunda de este trabajo se hacía referencia a las características personales que sumadas a los profesionales definirían la dirigencia de un Trabajador Social en la Comuna 18 de Cartagena.

En algunos Trabajadores Sociales las características personales no inclinan su interés por cargos directivos, pero de todas formas se sigue visualizando la participación de ellos en las Comunas como apoyo profesional de Trabajo Social a la gestión de las Juntas Administradoras Locales.

Es innegable además que toda actividad que un Trabajador Social desarrolle en cualquier espacio debe ser llenado con contenidos profesionales para la consolidación de su imagen. ¹¹