

CIUDADES EN CONFLICTO.
Poder local, participación popular y planificación en las
ciudades intermedias de América Latina.



6 de diciembre 2309, 3er. piso
telef. 543 972 Casilla 4629-A.
quito, ecuador.



CENTRO
DE
INVESTIGACIONES
CIUDAD

La Gasca 326
Telf.: 230-192 Casilla 8311
Quito-Ecuador

CIUDADES EN CONFLICTO. Poder local, participación popular y planificación en las ciudades intermedias de América Latina.

Primera edición: Editorial El Conejo-Ciudad, 1986 . 1986

Copyright: CIUDAD

Colección: ECUADOR/URBANO

Quito, Ecuador, 1986.

Este libro se publica en el marco de los acuerdos de cooperación que CIUDAD ha establecido con la Comisión de Desarrollo Urbano y Regional de CLACSO, el IIED Programa Buenos Aires, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID - Canadá) y con Editorial El Conejo.

352.008

C316c Carrión, Diego, Hardoy, Jorge Enrique, Herzer, Hilda, García, Ana, (Comp.)

CIUDADES EN CONFLICTO Poder local, participación popular y planificación en las ciudades intermedias de América Latina. Ecuador, enero 13-18, 1985. Quito, Ed. El Conejo, 1986, pp. 362: il., digrs., tbs., map., bibliografía.

/CIUDADES INTERMEDIAS/, /PODER LOCAL/, /PLANIFICACION URBANA/, /PROCESO DE URBANIZACION/, /DESARROLLO URBANO/, /ADMINISTRACION URBANA/, /ORGANIZACION POPULAR/, /ASENTAMIENTOS HUMANOS/, /AMERICA LATINA/.

Todos los trabajos publicados en este libro son ponencias presentadas al Seminario Internacional: «Poder local, participación pública, administración urbana en ciudades intermedias y pequeñas en el Area Andina», organizado por la Comisión de Desarrollo Urbano y Regional de CLACSO y el Centro de Investigaciones CIUDAD. Quito, enero de 1985.

CIUDADES EN CONFLICTO

Poder local, participación popular y planificación en las ciudades
intermedias de América Latina.

Diego Carrión, Jorge Enrique Hardoy, Hilda Herzer, Ana García
(Compiladores)

Serge Allou, Fernando Carrión, Luis Chirinos, Jorge Enrique
Hardoy, Samuel Jaramillo, Carlos Larrea, Raúl González, Jorge
Martínez, Miguel Morales, Fernando Prado, Alex Rosenfeld,
Rafael Sancho, Pedro Santana, David Satterthwaite, Patricio
Velarde, Luis Verdesoto, Gaitán Villavicencio (Autores).

EDITORIAL
EL CONEJO 



CENTRO
DE
INVESTIGACIONES
CIUDAD

INDICE

	Pág.
Índice	7
Presentación	9
Introducción. <i>Diego Carrión</i>	11

SECCION I

Las ciudades intermedias en el contexto del desarrollo nacional

Jorge Enrique Hardoy y David Satterthwaite

Planteamiento y administración de los centros urbanos intermedios y pequeños en las estrategias de desarrollo nacional. Localización y causas de crecimiento	23
--	----

Fernando Carrión

Ciudades intermedias y poder local en el Ecuador: una aproximación analítica	67
--	----

Carlos Larrea

Crecimiento urbano y dinámica de las ciudades intermedias en el Ecuador (1950-1982)	89
---	----

Gaitán Villavicencio

Las relaciones campo-ciudad, proceso de urbanización y migraciones: el caso de Cañar - Ecuador	127
--	-----

Serge Allou y Patricio Velarde

Desarrollo urbano, organización popular y nacimiento de los poderes locales en Santo Domingo de los Colorados - Ecuador .	147
---	-----

Fernando Prado

Las ciudades intermedias en la región de Santa Cruz, Bolivia. El caso de Montero	175
--	-----

SECCION II

Centralización y descentralización del Estado de las áreas metropolitanas

Alex Rosenfeld y Raúl González

Estado, municipio y participación local 201

Luis Chirinos

Gobierno local y participación vecinal. El caso de Lima Metropolitana 223

Luis Verdesoto

Resultados electorales en las ciudades intermedias. Ecuador (1978-1979). 259

SECCION III

Participación política y movimientos sociales

Samuel Jaramillo

Apuntes para la interpretación de la naturaleza y de las proyecciones de los paros cívicos en Colombia 269

Pedro Santana

La crisis urbana y el poder local y regional. El caso colombiano 283

Miguel Morales

Pobreza, participación de la población y costos sociales del crecimiento urbano en ciudades intermedias. Los casos de Quesada y Liberia. Costa Rica 301

Jorge Martínez

El proceso de conformación de un sistema de asentamientos humanos y el desarrollo de la hegemonía popular: el caso de la Zona Especial III. Nicaragua 333

Rafael Sancho

Un nuevo estilo de gestión en los gobiernos seccionales: la experiencia de Pastaza-Ecuador 355

LA CRISIS URBANA Y EL PODER LOCAL Y REGIONAL

El caso colombiano

Pedro Santana*

“Un día llegará en que habrá que reconocer acaso lo que hace falta en nuestras grandes ciudades: sitios silenciosos, espaciados y vastos para la meditación, sitios con altas y largas galerías, para el mal tiempo y para el tiempo demasiado caluroso, en que el ruido de los carruajes y los gritos de los vendedores no penetren, donde una sutil conveniencia prohibirá, aún al sacerdote, la oración en voz alta: construcciones y paseos que expresarán, por su conjunto lo que la meditación y el alejamiento tienen de sublime”.

Federico Nietzsche

INTRODUCCION

La presente ponencia forma parte de un proyecto de investigación que actualmente adelantamos en el centro de investigaciones Fundación Foro Nacional por Colombia, sobre la naturaleza y las características de los movimientos sociales urbanos y regionales en Colombia. Aquí vamos a CENTRAR nuestro análisis en la problemática urbana de las ciudades intermedias y de los pueblos menores. Inicial-

* Director del Centro de Investigaciones Foro Nacional por Colombia, Colombia.

mente plantearemos la naturaleza de esta crisis, sus causas más próximas y haremos algunas referencias a lo que, en nuestra opinión constituyen causas estructurales de esta problemática.

Sobra advertir acerca de la importancia del tema en América Latina, como en Colombia. Sobre su importancia en el país baste señalar que constituye uno de los ejes centrales de la discusión que divide al país hoy, acerca de la apertura democrática. El conjunto de la oposición —incluida la guerrilla— plantea la necesidad imperiosa de una reforma política y coloca en el centro de dicha reforma el tema de la vida municipal y de las autonomías regionales. Sectores importantes de los partidos tradicionales —liberales y conservadores— se muestran de acuerdo en una reforma constitucional que devuelva parte de las funciones perdidas por el municipio y el departamento y que han ido a parar al ente central del Estado, es decir, a la nación.

El sector más tradicional de ambos partidos, gobernantes en los últimos 50 años en el país, se oponen a dicha reforma. En los últimos seis meses y en la atmósfera generada por la "tregua" y "el diálogo nacional" resultado de los acuerdos del gobierno con la mayoría del movimiento guerrillero colombiano, se ha discutido en el parlamento colombiano —y ya ha sido aprobada en una primera vuelta— una reforma política que atañe fundamentalmente a la vida municipal. Los aspectos centrales de tal reforma, a nuestro modo de ver, son dos: en primer lugar la elección popular de alcaldes y de los mil municipios colombianos y en segundo lugar el establecimiento de un referéndum o plebiscito local sobre determinadas materias específicas. Frente a ellas ha dicho el ex-presidente Carlos Lleras Restrepo, uno de los más conspicuos representantes del sector tradicional: "combinemos la elección popular de alcaldes con la institución del 'cabildo abierto' y tendremos sentadas las bases para una permanente alteración del orden. El cabildo abierto ha sido históricamente un acto revolucionario, como lo fue el 20 de julio de 1810. Significaría hoy el ejercicio de una presión tumultuosa sobre el mecanismo de la democracia representativa"(1). LLERAS RESTREPO Y TURBAY

(1) Lleras Restrepo, Carlos. "El peligro del referendo". *El Tiempo*, diciembre 2 de 1984. pp. 1A y 7A.

AYALA, ex-presidentes liberales en los últimos 20 años en Colombia, han señalado en reiterados pronunciamientos y escritos acerca del peligro que representa la elección popular de los alcaldes. Ambos han coincidido en que tal mecanismo democrático sólo se aplique para el reducido grupo de las grandes ciudades colombianas.

A la par se ha iniciado una amplia discusión que habrá de llegar hasta los sectores populares, acerca de la vida departamental y municipal; sobre la prestación de los servicios públicos y sociales; sobre la crisis fiscal del municipio y el departamento, y sobre los movimientos cívicos locales y regionales. Ello ha colocado en un lugar privilegiado del examen público a los problemas locales y regionales. Aquí no haremos abstracción de esta importancia y de las características políticas de los puntos de vista en discusión.

1. CARACTERISTICAS GENERALES DE LA RED URBANA EN COLOMBIA

Colombia forma parte del grupo de países latinoamericanos que ingresan en el torbellino de la rápida urbanización ocurrida en la región a partir de la segunda guerra mundial. Este grupo de países está conformado por México, Brasil y Venezuela que junto con Colombia, han experimentado altos índices de crecimiento de su población urbana y, específicamente, de la localizada en las grandes ciudades. Entre 1950 y 1964, la población urbana en Colombia creció a una tasa anual del 7.8%. Con este guarismo Colombia se ubicó entre los tres países Latinoamericanos con más elevadas tasas de urbanización(2). El autor citado diferencia a Chile, Argentina y Uruguay como países de "urbanización temprana".

En Colombia el fenómeno de la urbanización tuvo sus propias líneas de desarrollo en razón de la marcada diferencia regional. Contrariando la tendencia dominante en el resto de países latinoamericanos, la

(2) Passos, Alaor. "Tendencias y dirección del crecimiento urbano en América Latina entre 1950-1970". En: *Revista Interamericana de Planificación*, SIAP, No. 24, Bogotá, 1972.

concentración de la población se desarrolla de forma multipolar, es decir, no se erige un único centro receptor de población. En Colombia son cuatro los núcleos receptores, que a su vez juegan el papel de líderes en sus respectivas regiones. Bogotá se convierte en el centro de mayor recepción absoluta de la población migrante y se convierte también en la cabeza de la región centro-oriental del país. Medellín se convierte definitivamente en el centro de la región nor-occidental y Cali es la ciudad más importante del sur-occidente. Barranquilla desplaza a Cartagena y se convierte en la cabeza de la región de la Costa Norte del país.

En 1951 estas cuatro ciudades concentraban el 13.6% de la población; en 1964 reunían el 20%, y en 1973 concentraban el 24.9% del total de la población. Se considera que actualmente reúnen cerca del 40% del total de la población del país(3).

El fenómeno del desarrollo multipolar tiene otras manifestaciones no menos importantes. Existe en Colombia un grupo representativo de ciudades intermedias. En 1973 (último censo nacional de población) existían además 18 centros urbanos cuya población oscilaba entre los 100 y los 500 mil habitantes. Actualmente cinco ciudades de este grupo se acercan a los 500 mil habitantes (Cartagena, Cúcuta, Manizales y Pereira). En este mismo año el censo da cuenta de la existencia de unos 20 centros urbanos con una población entre los 50 y los 100 mil habitantes. En el conjunto de los países latinoamericanos sólo Colombia muestra una jerarquía por rangos de tamaño de esta naturaleza.

La rápida expansión urbana en Colombia, fue el resultado de la confluencia de tres factores que operaron de manera simultánea. El desarrollo de un proceso de desalojo violento del campesinado pobre y medio que se expresó bajo la forma de verdadera guerra civil en el período de 1948-1957. Este proceso de violencia aceleró el proceso migratorio y al mismo tiempo expandió la vía capitalista de desarro-

(3). Una ampliación de esta información puede verse en: Santana, Pedro. *Desarrollo regional y paros cívicos en Colombia*, Editorial CINEP, Bogotá, 1983. pp. 36-52.

llo de la agricultura con base en la gran propiedad. En segundo lugar, el desarrollo de un proceso acelerado de la industrialización. Al igual que en la mayoría de países latinoamericanos, Colombia se convierte en un país en el cual se procede a la instalación de un moderno aparato industrial en renglones en los cuales se había desarrollado un mercado interno de alguna magnitud o en renglones en los cuales el capital financiero internacional podía operar con ventajas comparativas (industrias de extracción y procesamiento con base en recursos naturales abundantes, etc.). El tercer factor lo constituye el aumento de las tasas de crecimiento de la población. En dos décadas la población salta de unos 12 millones a cerca de 25 millones de habitantes.

Tales cambios estuvieron acompañados de transformaciones significativas en materia económica y social. En el primer aspecto debe mencionarse la ampliación del mercado interno, la internacionalización del proceso productivo en algunos renglones, la explotación en vasta escala de recursos naturales, la profundización de los procesos de división del trabajo, etc. Desde el punto de vista social y político, el reacomodo de las distintas fracciones de clase en el ejercicio del poder político, la diversificación de las estructuras de clase y la ampliación de una clase media de profesionales demandados por la irrupción de la producción industrial en escala, y desde el punto de vista espacial el proceso de urbanización de nuestro país.

En el capitalismo como bien se sabe, el espacio urbano es el lugar dominante por excelencia. Los cambios operados en la distribución espacial de la población fueron el resultado del avance y dominio de las formas capitalistas de producción. El capitalismo exige la concentración de la producción y de la fuerza de trabajo de la cual se extrae el excedente económico que es la base de la acumulación capitalista. El capitalismo ha modificado el espacio y lo ha colocado a su servicio en un proceso global que incluye su articulación con otras formas de producción a las que subordina.

La concentración espacial es entonces, una transformación necesaria a la producción capitalista. La acumulación capitalista conlleva concentración urbana y ésta a su vez mayor acumulación por los efectos favorables que le produce. La concentración urbana eleva la

productividad y reduce los costos, genera "economías externas" para el capital, acelera la rotación del capital reduciendo el tiempo de circulación y el tiempo de producción del capital. Al mismo tiempo, con la concentración espacial de la población, se produce una mayor socialización de las condiciones generales de la producción. La ciudad aparece. . . "como el efecto directo de las necesidades de economizar los gastos accesorios de producción, los gastos de circulación y gastos de consumo con el fin de acelerar la rotación del capital y por ende aumentar el período en que el capital está produciendo"(4).

Como bien lo anota Lojkine, la urbanización y las formas que asume son ante todo formas de la división social y territorial del trabajo y, lejos de ser un fenómeno menor, desempeñan un papel importante en el desarrollo general del capitalismo como la multiplicación de la potencia mecánica del trabajo en la unidad de producción(5). La urbanización no significa simplemente la concentración de la población en un espacio determinado. Es más que eso. Es un proceso de organización del espacio que tiene su base de existencia en la descomposición previa de las estructuras agrarias y la migración hacia las ciudades ya existentes, proporcionando la fuerza de trabajo esencial a la industrialización. Es por ello que el grado de "urbanización" de un país o una sociedad determinada guarda una relación estrecha con el grado de desarrollo de la división del trabajo(6).

El proceso de urbanización en Colombia está estrechamente vinculado al grado de desarrollo alcanzado por el capitalismo. Su desarrollo a mediados del presente siglo se encuentra asociado estrechamente con los tres factores que hemos mencionado anteriormente y en ello —la urbanización— jugó un papel primordial la vinculación del capital proveniente de los países centrales y principalmente del capitalismo norteamericano.

(4) Lojkine, Jean. *El marxismo, el Estado y la cuestión urbana*. Siglo XXI, México, 1979, pp. 146.

(5) *Ibid*, pp. 113.

(6) Castells, Manuel. *La cuestión urbana*. Siglo XXI, México, 1977, pp. 21-22.

2. EL DESARROLLO DESIGUAL Y LA PROBLEMATICA REGIONAL

Hemos dicho en el acápite anterior que Colombia presenta una distribución de la población que se caracteriza por contar con varios centros mayores y un importante número de ciudades intermedias y menores. Sin duda, la conformación urbana en Colombia ha dado matices peculiares a su desarrollo regional, a las pautas de sus flujos migratorios y a las relaciones establecidas entre los centros regionales. No obstante, no ocurre lo mismo con respecto al papel económico de los centros urbanos. Es a este nivel donde se observa el mayor desequilibrio regional, desequilibrio que se extiende a la distribución geográfica de las condiciones generales de la producción y de la reproducción social.

El proceso de la concentración geográfica de la industria es mucho mayor de lo que indicá la concentración demográfica. Los cuatro centros urbanos mayores concentran el 40% de la población, el 65% de la inversión bruta, el 70% de los establecimientos industriales, el 72% del empleo industrial, el 70% del valor agregado industrial, el 70,3% de la producción bruta industrial, el 73% de los salarios pagados en la industria. Las cuatro grandes ciudades del país generaron en la última década cuatro de cada cinco nuevos empleos industriales si exceptuamos a las ciudades de Cartagena, Barrancabermeja y Nobsa, que han desarrollado su industria con base en la explotación de sus recursos naturales. Bogotá, por su parte, de acuerdo con una investigación reciente, ha acentuado su carácter dominante en las últimas dos décadas con respecto a las otras tres grandes ciudades(7).

La inversión externa ha jugado un papel primordial en los fenómenos de concentración industrial y poblacional en el país a partir de la post-guerra. El capital extranjero ha afluído hacia las principales ciudades del país, buscando la infraestructura económica establecida y

(7) Lynn, Johannes F. "Urbanización y política en Colombia". En: *Revista de la Cámara de Comercio de Bogotá*, No. 36, 1979, pp. 58-63.

una mano de obra capacitada que le garantice el funcionamiento normal de sus líneas de producción. Un estudio desarrollado en los últimos años de la década de los sesenta señaló que: "... pese a que la inversión externa está distribuida en 26 centros urbanos del país, su ubicación en las áreas de Bogotá, Medellín y Cali representa el 94% de los casos.

De 1974 a 1978 el 88% de la inversión extranjera que ingresó al país, correspondió a expansión de empresas ya establecidas. El 12% restante, o sea el que correspondía a los nuevos proyectos de inversión, 70 fueron localizados en las tres grandes ciudades lo que representaba el 71%"(8).

Los datos anteriores nos permiten algunas conclusiones importantes. En primer lugar, que la inversión externa en el país contribuye de manera muy importante a profundizar la tendencia a la centralización territorial. En segundo lugar, que la fase de mayor expansión urbana corresponde a la creciente participación del capital foráneo que amplía su participación en el período de la post-guerra (1945). En tercer lugar, que aún en los años más recientes los capitales foráneos se localizan en las principales ciudades del país para aprovechar las ventajas comparativas de los fenómenos de aglomeración y finalmente, que el equilibrio demográfico no tiene correspondencia con la localización de los procesos productivos y de valorización capitalista que se ubican principalmente en los centros urbanos mayores.

3. EL ESTADO Y LOS PROBLEMAS REGIONALES URBANOS

Los fenómenos de los desequilibrios regionales y del desarrollo desigual del capitalismo no sólo se materializan en la concentración de las actividades productivas y de la población en los principales conglomerados urbanos. Este desequilibrio atraviesa también, en el conjunto del territorio, la distribución de las condiciones materiales para la producción y la infraestructura de servicios públicos y sociales (medios de consumo colectivo).

(8) Garzón, Hernando y Asociados L.T.D.A. *Mimeo*, septiembre de 1979.

Las fracciones hegemónicas en el Estado —ligadas a los sectores de punta del capitalismo industrial y financiero— concentran la inversión del Estado en los mayores centros urbanos. La presentación de los presupuestos ejecutados durante 1982 reflejan esta situación.

CUADRO No. 1

**INVERSIONES DEL ESTADO EN LOS CENTROS URBANOS
1982**

DEPARTAMENTOS	MILLONES DE PESOS
Antioquia (Medellín)	16.664
Bogotá D.E.	9.942
Valle del Cauca (Cali)	7.680
Cundinamarca (sin Bogotá)	4.214
Tolima	1.847
Santander	1.569
Caldas	1.569
Bolívar	1.371
Boyacá	1.473
Huila	1.420
Meta	869
Norte de Santander	828
Risaralda	848
Quindío	797
Cesar	578
Nariño	514
Magdalena	317
Guajira	474
Sucre	558
Córdoba	473
Caquetá	353
Atlántico	316
Chocó	176

FUENTE: Contraloría de la República.

Como se observa, la intervención del Estado incrementa los desequilibrios regionales. La mayor parte de la inversión estatal se dirige a proveer a los centros urbanos mayores de mejores condiciones para la producción capitalista: parques industriales, vías, redes de energía eléctrica, etc.

3.1 La centralización y sus efectos

El nivel central del Estado ha venido concentrando en sus manos toda clase de ocupaciones y oficios apropiando también los ingresos que dice necesitar para cumplir con dichas tareas. En épocas ya remotas el ingreso público se distribuía de manera más equilibrada entre el Estado central —nivel nacional del Estado—, los departamentos y los municipios. El proceso de centralización abarcó también el rubro de los ingresos fiscales. Mientras que en 1950 el nivel nacional se apropiaba el 70.6% de los ingresos fiscales, los departamentos recibían el 18.7% y los municipios el 10.7%. En 1981 el nivel nacional recibió el 79.6%, el nivel departamental el 10.6% y el municipio el 9.8%. Debe advertirse que los datos de 1981 incluyen como ingreso de los departamentos y municipios todas las transferencias que reciben de la nación a título de situado fiscal y de la llamada cesión del impuesto a las ventas. En Colombia el grueso de los recursos de las transferencias del gobierno nacional a departamentos y municipios se maneja a través de los llamados institutos descentralizados que de tal no tienen sino el nombre, pues, son en realidad entes centralizados que dependen de las instancias del gobierno nacional. Los departamentos y municipios no tienen poder de decisión sobre la mayor parte de dichas transferencias.

Pero hay algo más. Al carecer de rentas e ingresos propios, los municipios y departamentos, han perdido capacidad de negociación de crédito tanto interno como externo. El crédito se ha concentrado también en el nivel nacional del gobierno. En 1981 el total del crédito interno y externo se distribuyó de la siguiente manera: el nivel nacional recibió 79.4% del crédito, los departamentos el 7.3% y los municipios el 13.3%. Sobra advertir que la mayor parte del crédito municipal fue adquirido por las áreas metropolitanas de las grandes ciudades del país. Las ciudades intermedias recibieron poco crédito y los pequeños municipios fueron prácticamente excluidos.

La concentración llega también al ámbito burocrático. La mayor parte del personal burocrático del Estado, cerca del 65%, corresponde al nivel nacional —localizado en las grandes urbes— mientras departamentos y municipios cargan con el 35% restante.

3.2 Desigual distribución del equipamiento industrial y de servicios públicos

El grado de desarrollo desigual se refleja obviamente en el conjunto del equipamiento social (bienes de consumo colectivo) y en la infraestructura que sirve de asiento al equipamiento industrial. Esta situación es más deficiente en las regiones de menor desarrollo relativo. En el conjunto de la Costa Norte del país donde viven aproximadamente cinco millones de personas (18% del total nacional), sólo el 45,1% tenían servicio de agua potable y escasamente el 16% se servía de alcantarillado en 1979. En Barranquilla el 49% de la población urbana tenía servicio de alcantarillado y el 76% servicio de acueducto; en Nariño el 33% de la población carece de servicios de acueducto y un 41% de alcantarillado. Estos datos entresacados de las cifras nacionales nos indican la magnitud de la crisis urbana en la sociedad colombiana contemporánea.

3.3 La centralización político-administrativa del Estado

En economías con alto grado de heterogeneidad estructural como es el caso de la mayor parte de las formaciones económico sociales de los países dependientes, se plantea para las fracciones capitalistas hegemónicas el problema de la unidad de acción nacional del aparato Estatal, al mismo tiempo la funcionalidad del mismo aparato Estatal a sus intereses, ligados, como hemos visto, a la suerte de los principales centros urbanos. La respuesta parece constituir una de las características más notorias del Estado en la periferia capitalista, nos referimos claro está a los componentes centralistas y autoritarios presentes en el Estado de esta formación económico-social.

La mayor parte de nuestras instituciones políticas —las que constituyen el Estado de la periferia capitalista— presentan como uno de los rasgos más sobresalientes el de su marcado centralismo y en veces, cuando la correlación de fuerzas amenaza algunos de los privilegios de las fracciones hegemónicas, el florecimiento de aparatos estatales que asumen la forma de la dictadura. Tal es el pasado reciente de la mayor parte de los regímenes de Suramérica. Las fracciones hegemónicas ligadas a las transnacionales, al capital financiero e industrial; pri-

vilegian los regímenes centralistas y antidemocráticos que, a su vez, les permiten la concentración de la inversión estatal y la orientación de los recursos a la generación de estímulos al gran capital, mientras se utiliza la coacción y la represión para mantener la penuria y las bajas condiciones de la reproducción de la fuerza de trabajo.

En Colombia el modelo centralista ha sido una constante histórica a partir de 1886 en que se organiza la República, bajo la forma de Estado unitario y República parlamentaria. Allí radica una de las características nodales del régimen político colombiano. Se trata de una "democracia representativa", donde los derechos los ejerce el pueblo sólo a través de sus representantes. En Colombia ha habido una total ausencia de procedimientos democráticos directos en la adopción de sus estatutos fundamentales. Ninguna de las constituciones nacionales expedidas han tenido la ratificación expresa del pueblo. El ejercicio de la función constituyente del Estado jamás ha descansado en el constituyente primario. Ni siquiera en los tiempos modernos se ha establecido este principio de manera efectiva.

En Colombia se elige directamente al presidente de la República y al Congreso, lo mismo que a los miembros de Asambleas Departamentales y Concejos Municipales. A partir de allí todo el aparato estatal se vertebra de manera centralista y antidemocrática. Los gobernadores cabeza del órgano ejecutivo departamental son de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República y los alcaldes municipales, cabeza del ejecutivo municipal, son de libre nombramiento y remoción por parte de los gobernadores. Se vertebra de esta manera una burocracia alejada del control de la población que es la encargada de administrar y proveer los servicios públicos y sociales a las comunidades. La preservación del cargo está atada a la lealtad a la fracción política a la que el funcionario representa, mientras que no importa la opinión de la comunidad sobre su gestión. El mecanismo ha resultado altamente favorable a las fracciones hegemónicas en el aparato estatal a nivel nacional. Por esta vía disponen de la lealtad absoluta de los funcionarios locales, quienes como ya lo vimos líneas atrás, no disponen de recursos para ejercer un verdadero gobierno local.

Los alcaldes y gobernadores tampoco disponen de período fijo sino que su estadía depende de los VAIVENES de la correlación de fuerzas entre los grupos políticos que rivalizan en la región o en el municipio. De esta forma se ha vertebrado el clientelismo como la forma más extendida de sostener el régimen político, pues, el funcionario gubernamental viene a ser un administrador de la causa electoral de su grupo.

Pero, el mantenimiento de este sistema ha tenido su costo político. No es un secreto para nadie que el desinterés de la población por lo que suceda en la REX PUBLICA y el bajo respaldo al aparato estatal, son la constante en nuestro país. Los índices de abstención electoral son la respuesta espontánea de la masa del pueblo a administraciones que funcionan a sus espaldas. Esta abstención ha llegado hasta el 80% en las elecciones parlamentarias.

La otra respuesta sobre la que volveremos más adelante, está constituida por los movimientos sociales de base urbana y regional.

Al mismo tiempo que ha ocurrido lo anterior, se ha operado la centralización de las finanzas públicas y una centralización político-administrativa operada en el interior de los aparatos del Estado. Dicha centralización condujo a una preponderancia del poder ejecutivo y de la cabeza del mismo, la institución presidencial. Todo lo anterior ha ocurrido de forma paralela a la decadencia del órgano legislativo nacional (Congreso de la República) y de sus pares a nivel local y regional (concejos municipales y asambleas departamentales). La centralización operada en los órganos estatales se hizo en detrimento de las autonomías regionales y condujo a la disminución real del poder de las instituciones correspondientes. De esta forma, las dos causas señaladas vinieron a constituir un aspecto importante de las condiciones objetivas para que el movimiento popular a nivel urbano y regional buscara nuevos canales de expresión, y a que se generalizara bajo la forma de movimientos y paros cívicos regionales y aún de dos paros cívicos nacionales.

3.4 La realidad del Municipio Colombiano

En los acápite anteriores creemos haber planteado elementos centrales de lo que constituyen las condiciones generales en las que se desenvuelven los llamados gobiernos locales y regionales.

Las municipalidades en Colombia deben —de acuerdo con la Ley— proveer la mayor parte de los llamados bienes de consumo colectivo. Están encargadas de prestar los servicios de agua potable y alcantarillado; recolección de basuras, matadero y plazas de mercado, arreglo de calles, parques, zonas de recreación, educación primaria, vías de penetración, vivienda popular, luz eléctrica y teléfono. En la práctica se han sustraído de su jurisdicción la luz eléctrica y una buena parte de la vivienda popular así como la educación primaria. Estos últimos servicios han sido transferidos a organismos de orden nacional, generando un sinnúmero de problemas en la prestación de los mismos.

La mayor parte de los municipios colombianos no prestan de manera adecuada estos servicios, y la mayor deficiencia se presenta en aquellas municipalidades que corresponden a las ciudades intermedias y a los pueblos menores. En la base de la crisis municipal se encuentra la crisis económica que se expresa bajo la forma de quiebra financiera de los municipios. De allí se deriva en buena medida la insuficiencia de los servicios públicos urbanos y la insatisfacción de actividades sometidas a su jurisdicción como son la recreación, el deporte, la cultura, etc.

La crisis económica está relacionada de manera directa con las limitadas fuentes de ingresos. En Colombia éstos provienen básicamente del impuesto predial y del de industria y comercio. Este último no tiene mayor importancia en los pequeños municipios y, en cambio, representa un rubro importante en las ciudades intermedias. De todas formas, estos ingresos apenas llegan a representar en el conjunto de los municipios colombianos el 30% del total. El gobierno central cede a los municipios algo así como el 25% del llamado impuesto a las ventas. Para municipios menores y para algunas ciudades intermedias la transferencia del impuesto llega a representar más del 50% del total de sus ingresos. El llamado situado fiscal —una parte de los ingresos ordina-

rios de la nación— tiene como destinatario inicial a los departamentos. Esta transferencia ha llegado a representar cerca del 20% del total de ingresos ordinarios de la nación.

El volumen de los recursos cedidos a los municipios y departamentos no obedece a una política de descentralización fiscal, y por el contrario, la centralización de las finanzas públicas ha profundizado los desequilibrios regionales. Los presupuestos municipales son exiguos y no alcanzan más que para los llamados gastos de funcionamiento (burocracia) mientras que los servicios públicos y sociales que deben prestar se deterioran continuamente. Actualmente 380 municipios tienen presupuestos inferiores a 500.000 pesos, es decir, presupuestos menores a los 5.000 dólares anuales; 280 municipios tienen presupuestos que oscilan entre 5 y 10.000 dólares; 220 municipios tienen presupuestos que oscilan entre 10 y 30.000 dólares; 90 municipios que oscilan entre 30 y 50.000 dólares; 40 municipios tienen presupuestos entre 50.000 y 100.000 dólares y 80 municipios tienen presupuestos superiores a los 100.000 dólares(9).

Queda así planteada de manera precisa y concreta la magnitud de la quiebra económica de los municipios.

Así pues, la cuestión municipal y regional está directamente vinculada a la crisis urbana. Y esta crisis se manifiesta de manera directa en la insuficiencia de los bienes de consumo colectivo que están en manos del municipio. Nos referimos al transporte colectivo, a la vivienda, a los servicios de agua potable, etc.

La crisis urbana y regional se liga además con la concentración económica y social de los medios de producción y de la gestión pública. Por una parte, el desarrollo desigual del capitalismo profundiza los *desencuentros entre el Estado y la sociedad* y acarrea problemas en la unidad de acción del Estado. En la medida en que una buena parte de los servicios colectivos descansa en las administraciones locales y regionales, y en razón de la marcada deficiencia

(9) Castro, Jaime. *La democracia local*. Oveja Negra, Bogotá, 1984. pp. 36.

de los mismos, los movimientos sociales urbanos y regionales los cuestionan —a los poderes locales— de donde derivan fricciones y contradicciones entre las clases dominantes locales y el poder hegemónico de las fracciones dominantes en el Estado central. La crisis urbana contribuye a la crisis política. Los movimientos sociales son un cuestionamiento al modelo político clientelar. Al mismo tiempo, éstos movimientos cuestionan el modelo centralista y autoritario del Estado. Exige una revisión de las funciones públicas y reclaman una mayor autonomía, mayores recursos y participación en la gestión pública local y regional. Tenemos así la raíz de los movimientos sociales tanto urbanos como regionales(10).

4. DE LA CRISIS URBANA AL MOVIMIENTO SOCIAL

El origen de los movimientos sociales de las clases populares debemos remitirlo a la *crisis urbana* que se manifiesta como crisis de los gobiernos locales y regionales. El movimiento cívico en Colombia ha sido la respuesta de las clases populares a esta crisis que hemos reseñado en las páginas anteriores. Los movimientos cívicos regionales responden según nuestro punto de vista, a los factores que hemos reseñado: desequilibrios regionales marcados en la distribución geográfica de aparato productivo y de los bienes y servicios urbanos; incapacidad de los gobiernos locales para la gestión de los servicios públicos; centralización de las funciones públicas y de los recursos económicos del Estado; hostilidad hacia las organizaciones autónomas de las masas y desconocimiento de las mismas en la dirección y gestión de los servicios urbanos; etc. Allí está el origen de los movimientos que tienen como reivindicación central la mejora en las condiciones de la reproducción social.

Estos movimientos sociales han sido denominados *Movimientos Cívicos* y muchos de ellos desarrollan variadas formas de acción para llamar la atención sobre sus reivindicaciones. Una buena parte de ellos ha llegado hasta la paralización completa de las actividades productivas, civiles, políticas y administrativas de poblaciones grandes y

(10) Una mayor ampliación puede consultarse en: Santana, Pedro. *Crisis urbana y movimientos cívicos en Colombia*. Bogotá, 1984.

pequeñas y aún de regiones enteras. Nos referimos al fenómeno del *paro cívico*. Un estudio que desarrollamos sobre los movimientos y paros cívicos nos demostró que de los 128 paros cívicos registrados en Colombia entre enero de 1971 y diciembre de 1980, el 40% se ubicó en municipios o centros urbanos menores de 10.000 habitantes; el 16,4% se localizó en municipios entre 10 y los 20.000 habitantes. En total, el 56,4% de los paros cívicos registrados se ubicó en poblaciones menores de 20.000 habitantes.

En los centros urbanos entre los 20 y los 50.000 habitantes se efectuó el 25,8%; entre los 50 a 100.000 habitantes el 7,8% y en las ciudades de más de 100.000 habitantes el 10,2%.

En resumen, el 82,2% del total de los paros cívicos se efectuó en pequeñas ciudades, o sea, en pueblos menores de 50.000 habitantes.

La mayor parte de los paros se ubicó en regiones de un menor desarrollo relativo del capitalismo (Nariño y Cauca, región de Boyacá y sectores deprimidos de la Costa Norte del país). Una aproximación al tipo de reivindicaciones del movimiento cívico regional puede ser lograda mediante el análisis de las reclamaciones que sirvieron de punto de partida a los paros cívicos. Del total de los paros registrados, 77 tuvieron como motivo central reivindicaciones vinculadas con los servicios de acueducto, energía eléctrica y alcantarillado. Esto representa el 60,2% del total. Por motivos relacionados con el transporte de pasajeros urbanos e intermunicipales 16 (12,6%), con educación 10 (7,8%) y con vías de penetración 7 (5,6%).

El movimiento cívico en Colombia es la respuesta de las clases populares a la crisis de los gobiernos locales y regionales, exigiéndoles a prestar unos adecuados servicios públicos y sociales. Desde el punto de vista político, los movimientos cívicos representan un cuestionamiento al modelo clientelista dominante en la política colombiana. El movimiento significa una ruptura con los jefes clientelistas de las comarcas colombianas quienes dominan las administraciones locales y regionales.

En este sentido significan un rompimiento con las tradiciones políti-

cas del país. La población ya no confía más en las posibilidades de administraciones locales sin recursos ni funciones que permitan hacer frente a su crítica situación en materia de servicios públicos y sociales. Son luchas que se inician en la esfera reivindicativa, pero, que pronto han ganado en claridad política acerca de la naturaleza de la problemática y de sus reales causas. Los *comités cívicos de base* se han ido organizando en comités municipales, regionales y en una coordinadora nacional. Sus reclamaciones han pasado bien pronto de la esfera reivindicativa a la esfera política. Reclaman democratización de la vida municipal y departamental (elección de alcaldes y gobernadores); reforma fiscal que devuelva recursos a los municipios y a las regiones; participación en los organismos encargados de la prestación de los servicios públicos y sociales; desarrollo equilibrado del aparato productivo, etc.

Esta es la naturaleza de los problemas que enfrenta la nación colombiana en relación con la problemática urbana y regional en las ciudades intermedias y en los pueblos menores. Pensamos que una transformación de las estructuras actualmente vigentes en nuestro país pasa necesariamente por el reconocimiento del carácter popular y democrático de los movimientos cívicos en curso. Y además, hemos observado cómo en las regiones en donde la movilización cívica ha sido de importancia han irrumpido nuevas alternativas políticas de corte democrático.

Es en este sentido que el movimiento social urbano tiene para nosotros una crucial importancia.