

CAPITULO I

EL MOVIMIENTO CIVICO, UNA NUEVA EXPRESION DEL MOVIMIENTO POPULAR EN COLOMBIA

En los últimos años han cambiado en Colombia los factores y las circunstancias que posibilitan o condicionan los movimientos sociales de raigambre popular. El avance y dominio de las formas capitalistas de producción; la profundización de los procesos internos de división del trabajo; la vinculación del conjunto de la economía nativa a los mercados mundiales; la coexistencia de los sectores productivos llamados "de punta", poseedores de la más moderna tecnología productiva con formas "atrasadas" de producción y con la extensión amplia del llamado sector informal; la extensión de las modernas agroindustrias que relegan o condicionan la existencia de formas de producción parcelarias; el rápido crecimiento de los centros urbanos y el dominio de cuatro ciudades metropolitanas sobre el conjunto de la malla urbana del país; los fenómenos de centralización territorial y productiva en los mayores centros urbanos y la formación de una constelación periférica de pequeños y medianos pueblos y ciudades; todos estos factores económicos, sociales y políticos, han producido *profundas transformaciones* en el interior de los movimientos sociales de base popular.

La celeridad con la que se hicieron dominantes las relaciones capitalistas de producción en la agricultura; y el rápido proceso de moder-

nización y de implantación de los intereses transnacionales en el aparato productivo del país, fueron la causa de las modificaciones profundas ocurridas en las relaciones de clase y en el cambio acelerado de los pequeños centros urbanos existentes hasta mediados del presente siglo.

Al mismo tiempo, se produjeron modificaciones sustanciales en el interior de los aparatos Estatales encargados de controlar y dirigir los procesos de inserción de la economía nativa en el mercado mundial y de conducir el proceso de desarrollo de las estructuras económicas internas. Los mecanismos de dominación política tradicionales fueron adaptados de acuerdo a las nuevas circunstancias tanto de orden interno como externo. En nuestro caso, los partidos políticos tradicionales sin abocar la tarea de su transformación interna (modernización), echaron mano de las más rancias tradiciones clientelares incubadas en nuestro medio desde los procesos de colonización y de dominio de la gran hacienda latifundiaría. De esta manera, los procesos de adscripción y clientela, practicados desde la encomienda y la mita y heredados por los grandes hacendatarios terratenientes en el siglo pasado, fueron adoptados como forma predominante de organización política y asumidos por el Estado para tratar de mantener la función de legitimación y control social. No hubo en nuestro medio una modificación sustancial frente a los procesos de organización social y popular. El Estado mantuvo incólume su política de hostilidad frente a los procesos de organización sindical y campesina; hostilidad que combina con las formas tradicionales de clientela, poniendo en práctica los mecanismos más obsoletos y burdos para rodearse de un respaldo obrero y popular, cual es la corrupción y compra de la cúspide de las organizaciones sindicales y populares, combinada con la obstaculización abierta a todo proceso de organización autónoma. El resultado salta a la vista: la debilidad de las organizaciones populares (sindicatos, ligas campesinas, asociaciones de vecinos, cooperativas, etc.) y el escaso respaldo popular a las instituciones estatales existentes en el país.

Concomitante con el hecho anterior, es decir, con la limitación de los mecanismos tradicionales de articulación política, tales como los partidos y los sindicatos, las clases dominantes produjeron importantes cambios en el aparato Estatal. Los aparatos represivos adecuaron sus funciones tradicionales, las cuales no abandonaron totalmente, a las nuevas exigencias planteadas por el proceso de acumulación capitalis-

ta. Se convirtieron de hecho en un poderoso aparato destinado al control social interno y a la represión de los signos más evidentes del malestar social. La relación entre los órganos internos del aparato estatal sustró modificaciones sustanciales y la división planteada por Montesquieu en la práctica sólo se mantuvo formalmente, por cuanto el aparato Ejecutivo y a la cabeza de él la institución presidencial, asumió en el largo camino de la adecuación del Estado a las nuevas realidades económicas y políticas un conjunto de atribuciones y funciones clásicamente asignadas al órgano legislativo del poder. El recorte sistemático de las funciones públicas del órgano Legislativo y el peso creciente del aparato represivo, constituyen dos de los fenómenos políticos más relevantes de lo que entre nosotros se ha dado en llamar el modelo de la 'democracia restringida'.

La consecuencia que nos interesa destacar aquí es que, como resultado de estos fenómenos operados en las estructuras económicas y en el aparato estatal, irrumpieron nuevas formas de expresión de la resistencia social. Nuevas tanto en su contenido como en sus modos de expresión, movilización y organización. La gama de mecanismos de resistencia social es muy amplia, y ha ido desde la toma de las dependencias oficiales, los comités prodefensa en contra de las políticas adoptadas por los organismos gubernamentales; las huelgas de hambre en los templos y la toma de los aparatos de comunicación; el bloqueo de vías y medios de transporte; la toma de terrenos ociosos en las grandes urbes; la ocupación de los centros urbanos por parte de los campesinos (Florencia 1972); han llegado, repetimos, hasta la paralización completa de las actividades productivas, comerciales, educativas y administrativas, lo que entre nosotros se ha dado en llamar el fenómeno del *Paro Cívico*.

La misma denominación de *cívico* connota parte de lo que hemos afirmado. Ante la imposibilidad de satisfacer las demandas esenciales a través de los aparatos organizativos tradicionales (partidos, sindicatos, juntas comunales), la población recurre a un nuevo tipo de movimiento y organización, para el logro de sus reivindicaciones: la junta cívica (o comité cívico) es el mecanismo organizativo del cual se dota la población para conducir el proceso reivindicativo; en dicho mecanismo de organización, las más de las veces, están presentes las diversas formas de organización social y política, las cuales se ven de esta manera subordinadas al proceso social iniciado por la población. Con la denomi-

ción de *cívico* pretenden sus organizadores y promotores, legitimar el movimiento frente a los poderes estatales, destacando el carácter *general y legítimo* de sus exigencias. *Cívico* es sinónimo de *ciudadano* y al mismo tiempo de *apartidista*. Con ello se quiere señalar que el movimiento interesa a toda la población sin distinciones de clase y de procedencia social y se le quiere despojar de cualquier carácter político-partidista, justamente para legitimarlo frente al Estado y frente a la misma población. Este hecho es corroborado en los resultados que arroja la presente investigación. Sin embargo, esta forma de presentación es más bien una respuesta a las exigencias del Estado que pretende vincular el desarrollo de los paros y movimientos cívicos a los llamados movimientos "subversivos". Frente a estas acusaciones los paros y movimientos cívicos reclaman un carácter pretendidamente apolítico. No obstante, como ha sido señalado reiteradamente, detrás de esta aparente neutralidad política y de esos intereses aparentemente comunes se mueven diversos intereses de clase, los cuales no se traslucen nítidamente, en la superficie de los movimientos cívicos. Para develarlos es necesario penetrar hasta el interior de los mismos, observar el comportamiento de las diversas fuerzas sociales, su papel en el movimiento, el interés particular en las reivindicaciones formuladas y la naturaleza de las mismas, etc. cosa que intentaremos realizar a lo largo del presente estudio.

El fenómeno de los paros cívicos es, desde el punto de vista del movimiento popular, un hecho de la mayor relevancia en los últimos 25 años en Colombia. El paro cívico aparece en escena con motivo de las llamadas "jornadas de mayo" impulsadas por el bloque de fuerzas reunido en contra de la dictadura del general Rojas Pinilla en 1957. El paro general promovido por los sectores burgueses y que contó con un amplio respaldo popular, celebrado el 10 de mayo de 1957, fue investido de la forma de 'paro cívico', para connotar la resistencia civil de 'todo el pueblo' a la dictadura militar instaurada a golpes de bayoneta por los militares en contra del gobierno de Laureano Gómez y Roberto Urdaneta, promovido como salida política a la confrontación armada o guerra civil desatada en el país desde 1948.

La protesta convocada por las fracciones civilistas de la burguesía asumió la forma de movimiento ciudadano de masas y constituyó un elemento central para el derrocamiento de la dictadura militar. Sobre sus hombros se edificó, en el balneario español de Sitges (julio de 1957),

el pacto bipartidista del Frente Nacional suscrito a nombre de las colectividades tradicionales por Alberto Lleras y Laureano Gómez. La huelga política de masas contra la dictadura militar fue de esta manera un primer impulso al llamado movimiento cívico, dirigido en esta oportunidad por las fracciones liberales y conservadoras de oposición al gobierno militar.

Lejos de desaparecer, el movimiento cívico ha continuado desde entonces como instrumento de lucha para la consecución del más diverso tipo de reivindicaciones populares. A lo largo de estos 25 años el movimiento cívico ha sufrido un sinnúmero de transformaciones, comenzando por la separación o aislamiento —en una buena parte de ellos— de los propios partidos tradicionales, hasta llegar a asumir la forma de huelga de masas local o en algunos casos regional o nacional. De ello dan prueba fehaciente 2 paros cívicos nacionales (1977 y 1981) y 144 paros cívicos locales o regionales ocurridos en Colombia de enero de 1957 a diciembre de 1980 (1).

El presente estudio se centra en los paros cívicos ocurridos en Colombia en la década comprendida entre enero de 1971 y diciembre de 1980. Este corte está sustentado en las siguientes consideraciones particulares, las cuales queremos comunicar a nuestros lectores: en primer término, si bien es cierto que el paro cívico no se retira de la escena a partir de mayo de 1957 también lo es que desde ese año y hasta diciembre de 1970 sólo se registran en el país 16 paros cívicos, algo más de un paro por año (2). Si bien la cronología de Medófilo Medina que sirve de base a esta afirmación no es muy completa (como lo pudimos comprobar en el período 71-77), el hecho evidente es que el fenómeno del paro cívico viene a adquirir un auge y desarrollo sólo a partir de 1971, de acuerdo a nuestras propias fuentes de consulta. De todas maneras, el número de paros confirman que el movimiento cívico no desapareció de la escena pero tampoco adquirió características masivas, y en algunos períodos, si nos atenemos a los datos de que disponemos, el movimiento cívico entró en un franco proceso de reflujó.

(1) Sobre los paros cívicos nacionales hemos publicado un estudio aparte. Ver al respecto: "El paro cívico 1981", *CONTROVERSIA* No. 101, CINEP, 1982.

(2) De acuerdo con la información suministrada por Medófilo Medina: "Los Paros Cívicos en Colombia", revista *Estudios Marxistas*, No. 14, octubre de 1977.

Bajo la administración de Carlos Lleras (1966-70), por ejemplo, no se registra ningún paro, mientras que a partir de enero de 1971 el fenómeno de la paralización de actividades en pequeñas y medianas ciudades registra un ascenso importante. En razón de estas consideraciones así como de un acceso bastante directo a las fuentes de información hemos decidido trabajar el período señalado. Por otra parte, en esta publicación sólo trataremos de los paros cívicos locales y regionales y no nos ocuparemos de los paros cívicos nacionales, ya que sobre ellos —como lo hemos señalado— hemos publicado un análisis particular.

La magnitud del fenómeno de la paralización cívica es el hecho de mayor envergadura en el movimiento social de los sectores populares junto con el desarrollo del movimiento huelguístico de los trabajadores en los últimos 10 años en Colombia. Para hacernos una idea de la magnitud del movimiento cívico en el país puede tomar la siguiente información a título indicativo; si adoptamos los datos de población aportados por el censo de 1973 nos encontraremos con la siguiente realidad: aproximadamente 4.5 millones de personas habitan en los pueblos y ciudades en donde se han presentado paros cívicos (durante el período de 1971 a 1980). Nos referimos a la población de los pueblos y ciudades que han sido afectados por la realización de paros cívicos locales o regionales sin incluir la población afectada por los dos paros cívicos nacionales.

Damos por descontado que se entiende que no todos los habitantes de estas poblaciones han tomado parte activa; ni es lo que aquí afirmamos. Sin embargo, decimos que se han visto afectadas por cuanto para llegar a tal cifra sólo hemos contabilizado los paros efectuados realmente en el país entre enero de 1971 y diciembre de 1980 y a causa de que los paros cívicos tienen como una de sus características centrales la paralización de las actividades productivas, administrativas y cívicas de una población o de una parte de ella si se trata de una gran ciudad. Por esta razón la mayor parte de la población que vive en estos núcleos poblacionales se ha visto *realmente afectada e involucrada* en el desarrollo de los paros cívicos en el país.

Es por la magnitud y por los vastos sectores implicados en dichos movimientos por lo que el tema merece un estudio y una reflexión. Como lo hemos afirmado previamente, pensamos que los movimientos cívicos responden a las características nuevas del desarrollo del

movimiento popular en el país y a las nuevas condiciones desprendidas tanto del desarrollo socioeconómico como político operado en los últimos años en Colombia. Este auge del movimiento cívico no puede verse al margen de las limitaciones que presentan en nuestro medio las formas 'clásicas' por las que transitan los conflictos sociales en las sociedades capitalistas. El bajo grado de sindicalización que en nuestro medio sólo cubre aproximadamente al 20% de la fuerza laboral; el peso del sector informal y de los trabajadores por cuenta propia que constituyen aproximadamente el 50% de la fuerza laboral del país, con las consecuencias que se desprenden de tal hecho en materia de limitaciones a la organización de los trabajadores; la crisis de la malla urbana del país y la existencia de enormes disparidades en el desarrollo de las distintas regiones; la crisis de las entidades gubernamentales locales y regionales y las deficiencias del Estado para proveer de bienes y servicios de consumo colectivo a la población; las reivindicaciones ligadas al desarrollo regional y urbano de los centros ubicados en las zonas periféricas y las fuertes limitaciones a la lucha sindical desprendidas de la represión ejercida sobre ellas por parte de la patronal y el Estado, han dado un particular impulso a las formas amplias de resistencia en unas condiciones en las cuales mantener niveles aceptables de subsistencia se convierte en un objetivo de lucha ante la voracidad de los sectores capitalistas.

El amplio desarrollo del movimiento cívico y la extensión alcanzada por éste en los últimos años, se ha convertido en preocupación para los sectores dominantes. Dicha preocupación se ha manifestado sobre todo a partir del gobierno liberal de Alfonso López Michelsen (1974-78) y ha venido ocupando desde entonces un lugar destacado entre los problemas considerados como cruciales. Como ha sido señalado, los paros cívicos han amenazado seriamente el funcionamiento interno del propio aparato estatal y han servido de canal de expresión de amplios sectores populares para exigir y reclamar por la satisfacción de elementales necesidades.

CAPITULO II

ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LA PROBLEMATICA REGIONAL Y SUS INCIDENCIAS SOBRE EL MOVIMIENTO CIVICO

Una primera observación sobre las características de los paros cívicos en Colombia nos conduce a la siguiente constatación: los paros cívicos se encuentran localizados primordialmente en las poblaciones menores de 100 mil habitantes. Aproximadamente un 80% de los paros ocurridos en Colombia a partir de 1957 han tenido como escenario pueblos y ciudades de este rango poblacional, destacándose las poblaciones que oscilan entre los 20 y los 50 mil habitantes. Posteriormente observaremos con mayor detalle esta situación.

Otra constatación importante se refiere a las reivindicaciones levantadas por los sectores que participan de este tipo de movilización. A primera vista sobresalen dos reivindicaciones centrales: mejora sustancial de los servicios públicos y exigencias ligadas con el desarrollo regional. El primer aspecto destaca reivindicaciones vinculadas a bienes y servicios de consumo colectivo, que en su mayor parte involucran como contendor al Estado en razón de que es éste el principal proveedor de bienes y servicios urbanos; las reivindicaciones ligadas a los servicios públicos ponen de relieve exigencias relacionadas con el suministro de agua potable y energía eléctrica; mejoras en el aparato escolar; ampliación de la cobertura hospitalaria; mantenimiento de vías

y medios de transporte; etc. El segundo aspecto nos conduce a las reivindicaciones que hemos planteado como ligadas al desarrollo regional. En este caso se trata de exigencias dirigidas al Estado central que formulan reivindicaciones que tiene que ver con la localización industrial (sobre todo de las empresas estatales relacionadas con la explotación de los recursos naturales) y a movimientos que buscan medidas descentralistas tanto en el aspecto de las inversiones estatales como también medidas relacionadas con estímulos a la inversión privada en aquellas regiones.

No son éstos los únicos motivos para la paralización ciudadana, pero, constituyen los aspectos centrales y son recurrentemente los dos núcleos alrededor de los cuales se desarrolla aproximadamente el 90% de los paros cívicos en el país. Estas reivindicaciones son comunes a los diversos sectores y aún los paros cívicos campesinos desarrollados sobre todo en los primeros cinco años de la década de los setenta, permiten tal afirmación. El lector puede comprobarlo si examina las reivindicaciones de los paros cívicos de Florencia (1972), Saravena (1972) y Puracé (1972). Es cierto además que al lado de estos dos núcleos fundamentales aparecen reivindicaciones que interesan exclusivamente a la fuerza social o a las clases sociales que son la base principal del movimiento. Así se podrá observar como al lado de reivindicaciones que postulan la mejora en los medios del transporte aparecen exigencias de crédito y mercadeo para los productos agrícolas, como en el caso de los paros campesinos a que nos venimos refiriendo.

Estas dos constataciones iniciales nos conducen necesariamente al examen de las particularidades espaciales del desarrollo del capitalismo en nuestro país. Salta a la vista que el movimiento cívico se relaciona muy estrechamente con la problemática regional y ésta a su vez con las características desprendidas del desarrollo desigual de las regiones. Este, lejos de ser un fenómeno puramente coyuntural o momentáneo, marca la estructura misma del desarrollo económico del país. Fenómeno que por lo demás tiene notoria influencia en la conformación del mercado interior, en la centralización del aparato estatal, en el proceso de unificación nacional y naturalmente en la distribución geográfica de los medios de producción y de la infraestructura de servicios tanto públicos como sociales. Pero además, esta característica del desarrollo capitalista tiene notoria influencia sobre el conjunto de los movimientos sociales y políticos de raigambre popular.

En el pasado tales movimientos fueron representados en las vastas movilizaciones por las llamadas autonomías regionales que mayoritariamente fueron dirigidas por las oligarquías regionales. Aunque también se produjeron movimientos regionales con trascendencia nacional, como el encabezado por las provincias de Santander (Comuneros) en las cuales se plasmaron no pocas de las reivindicaciones populares de la época. En la sociedad colombiana moderna tales movimientos están representados principalmente en los movimientos y paros cívicos regionales y locales, que con el correr de los años han ganado carta de ciudadanía y se han convertido en uno de los mayores problemas de los gobiernos de turno.

Los diversos análisis y diagnósticos sobre las características internas del capitalismo en el país y sobre su desarrollo desigual destacan dos corrientes principales en el tratamiento de la problemática. En primer lugar la corriente que reivindica los factores propios de la nacionalidad desde los propios procesos coloniales, mostrando el papel específico jugado por las distintas regiones y por las condiciones tanto de orden geográfico como demográfico y político que marcaron el desarrollo capitalista posterior del país. Muchos de sus argumentos, estimamos que son plenamente válidos en la explicación de la insurgencia regional desatada en los últimos años bajo la forma de movimientos cívicos regionales y locales.

La segunda corriente, no contradictoria con la anterior sino más bien complementaria, insiste en los rasgos económicos y espaciales del capitalismo en las sociedades periféricas y dependientes. Esta tendencia respalda su análisis en la observación de los fenómenos del capitalismo en aquellas sociedades llegadas tardíamente al mercado mundial y encuentra formas estructurales en lo relacionado con la ocupación espacial. Encuentra que los desarrollos desiguales en el interior de estas formaciones económico sociales no representan un hecho aislado, sino que por el contrario constituyen una de las características que acompaña al desarrollo e implantación-dominación de las relaciones capitalistas de producción. Algunos de los fenómenos observados, además del desarrollo regional desigual, se relacionan con la "excesiva" metropolización y concentración del desarrollo capitalista alrededor de unos pocos centros urbanos o de un solo centro macrourbano como es el caso de varios países latinoamericanos (México, Perú,

Argentina, etc.). En lo económico el peso del sector terciario y la presencia de un sector informal bastante amplio y extendido, así como la presencia de formas de producción no capitalistas en diversas áreas de la producción (el caso, por ejemplo, de las formas parcelarias de producción en el agro). Estos fenómenos se han ligado a los intereses del capitalismo internacional en lo relacionado con la localización de sus inversiones; a los intereses de las burguesías nativas interesadas en un rápido desarrollo de los procesos de acumulación y valorización capitalistas; a las modalidades específicas en la resolución de la problemática agraria y a los flujos migratorios originados en los procesos de descomposición de la masa campesina y en la atracción ejercida sobre estos mismos sectores por los centros urbanos en los cuales se concentran el desarrollo económico, cultural, y en donde se localizan los mecanismos de decisión política. La confluencia de estos factores se concreta en un determinado tipo de desarrollo espacial del capitalismo, fenómeno que se ha dado en llamar Centralización Territorial, con lo que se ha querido destacar la concentración de los medios de producción y de la fuerza de trabajo en unos pocos centros.

Las alternativas espaciales

Recientemente Henri Lefebvre ha llamado la atención sobre las alternativas de ocupación del espacio y ha planteado la existencia de dos alternativas contradictorias con respecto al mismo. Una alternativa, ligada más estrechamente al desarrollo capitalista, que fortifica los dos puntos fuertes del espacio, pone el acento en las grandes empresas (desde el punto de vista productivo) y en las grandes ciudades (desde el punto de vista poblacional) para derivar de allí las ventajas de un rápido desarrollo con base en las economías de escala y aglomeración. Una segunda alternativa, que Lefebvre solo encuentra débilmente implantada en el mundo (la sociedad china de comienzos de la década del setenta), pone el acento en arrastrar todo el espacio, impulsando el desarrollo de los centros intermedios y de las pequeñas poblaciones y fortaleciendo las unidades productivas pequeñas y medias implantadas en dichos núcleos urbanos. Esta concepción tiene como propósito combatir los desarrollos desiguales entre las distintas regiones geográficas y económicas. Esta segunda alternativa tendría una gran ventaja y una gran limitación. La ventaja: el desarrollo espacial equilibrado y el

combate a la existencia de regiones deprimidas y débilmente desarrolladas. La limitación: un lento desarrollo y un bajo crecimiento de la productividad. Ello es así, porque si se quiere arrastrar todo el espacio en el desarrollo, hay que admitir necesariamente una disminución en el ritmo de crecimiento económico. En cambio, las estrategias económicas que persiguen un desarrollo rápido e inmediato apuntan principalmente a los puntos fuertes del espacio, es decir, privilegian las políticas que inciden en la aglomeración tanto de los factores productivos como poblacionales y asocian al Estado a brindar ventajas en estos aspectos. Como se observa, se trata en realidad de dos estrategias profundamente divergentes (1).

Las desigualdades regionales no son un fenómeno exclusivo de los países subdesarrollados sino que abarcan al conjunto de las formaciones sociales capitalistas, como se ha puesto de presente en algunos de los países más desarrollados (Francia, por ejemplo). El rasgo particular que queremos señalar, nacido de la evidencia empírica y de la observación del comportamiento espacial y de los patrones regionales de desarrollo de las economías dependientes, permiten aseverar que tales niveles de desigualdad y de desarrollo regional diferenciado asumen una mayor relevancia en este tipo de países.

Este último hecho se encuentra relacionado con una de las características centrales y básicas del capitalismo dependiente. Como ha sido señalado, el capitalismo de estos países no fue el resultado de una amplia y profunda evolución interna de sus formas de producción, que fue a su vez la base del desarrollo capitalista en las sociedades metropolitanas —Europa y los Estados Unidos—, en donde el dominio de las relaciones capitalistas de producción fue logrado mediante una larga evolución-transformación radical de las viejas formas de producción y de la expansión de las fuerzas productivas. En las sociedades periféricas y dependientes, el proceso de conformación del capitalismo fue desarrollado principalmente con base en los intereses del capitalismo ya dominante a escala mundial y con centros metropolitanos hegemónicos en las relaciones internacionales (los centros capitalistas de Europa y Estados Unidos). De esta manera las viejas formas de

(1) Lefebvre, Henri: "La producción del espacio", en *PAPERS*, revista de sociología Universidad Autónoma de Barcelona, No. 3, Barral Editores, 1974, Barcelona, España.

producción fueron sometidas e integradas, sin un desarrollo amplio de las fuerzas productivas y con una muy débil acumulación interna. El capitalismo de las sociedades periféricas fue dirigido y orientado de acuerdo —principalmente— con los intereses, exigencias y conveniencias de los países imperialistas ya dominantes en el mercado mundial. En el contexto de la división internacional del trabajo, en un primer momento, se les asignó a los países de la periferia funciones encaminadas a fortalecer los procesos de acumulación en los centros capitalistas proveyendo de materias primas a dichas economías. Posteriormente —sobre todo con el ascenso del capitalismo norteamericano al primer plano, hecho acaecido inmediatamente después de la segunda guerra mundial— estos países sirvieron como campo de acción del capital financiero y de las multinacionales cuyos principales centros se encuentran ubicados en las áreas metropolitanas y sobre todo en los Estados Unidos. Mediante la asociación de capitales se procedió a instalar un moderno aparato productivo en aquellos sectores en los cuales el mercado interno desarrollado previamente permitía ya la instalación de plantas con alguna significación. Sobra decir que al mismo tiempo se transfirió la tecnología y la organización empresarial moderna ya experimentada en los países del capitalismo altamente desarrollado.

El proceso de subordinación y disolución de las estructuras productivas internas se concretó, de esta manera, en la conformación de sociedades estructuralmente heterogéneas. A nivel interno el modo capitalista de producción se hizo dominante pero a condición de coexistir con las formas precapitalistas de producción hasta entonces ampliamente extendidas en los sectores económicos tradicionales. La heterogeneidad evoca formaciones sociales en las cuales se insertan tecnologías del más elevado nivel de desarrollo presentes en los sectores económicos para los cuales hay ya un mercado más o menos desarrollado, las cuales tienen que coexistir con formas de producción atrasadas y con técnicas de muy bajo rendimiento, ubicadas en los renglones tradicionales, las cuales ocupan una parte muy importante de la fuerza de trabajo. Esta heterogeneidad se concreta también en lo espacial: la concentración de los elementos productivos y de la población en unas verdaderas cabezas de Goliat —áreas metropolitanas— reducidas. Por otra parte, existen regiones extensas muy débilmente ligadas a los procesos de acumulación que por lo general congregan aparatos productivos atrasados que sirven a los mercados regionales y

que presentan grandes deficiencias en los aspectos relacionados con la infraestructura física y social.

El predominio de unas regiones económicas y geográficas tampoco es fortuito. Depende en buena medida de las características históricas y de la inserción de las economías nativas en el mercado mundial. Estos dos factores van a determinar —de acuerdo con los procesos de intercambio y de acumulación— los procesos de concentración y desarrollo regional.

La malla urbana es de esta forma el resultado, por un lado, de las características internas que asume el desarrollo capitalista, y por el otro, de la influencia decisiva que en este aspecto representa la inversión externa y la demanda internacional. Las regiones de más alto desarrollo serán aquéllas ligadas a los sectores hegemónicos a través de los cuales se expanden y amplían las relaciones con el mercado mundial. Los recursos naturales y humanos útiles, vinculados a los intereses hegemónicos internos y externos —profundamente compenetrados— serán explotados en forma creciente y sistemática, mientras que los demás recursos lo serán muy débilmente. Los centros y las regiones ligados a los primeros —en los cuales se concentra la actividad capitalista— mostrarán un mayor grado de desarrollo tanto en su estructura capitalista como en su infraestructura física y social, mientras que los centros urbanos ubicados en las regiones relativamente menos desarrolladas mostrarán no sólo el atraso de sus aparatos productivos sino también mayores niveles de deficiencia en lo que hace relación con los bienes y servicios urbanos.

Estas características no son lineales ni se puede desprender de allí que estemos postulando la existencia de dos estructuras productivas, o, más aún de regiones completamente cerradas con respecto a los centros hegemónicos internos. Lo que se quiere indicar es que el fenómeno del desarrollo desigual y combinado del capitalismo tiene también sus *formas de expresión espaciales* y niveles de desarrollo regional desiguales. De hecho, el fenómeno es mucho más complejo de lo que postula el dualismo, pues, tanto en las regiones de mayor desarrollo se encuentran presentes las formas precapitalistas en renglones tradicionales como también el caso inverso, o sea que en regiones de menor desarrollo relativo algunos renglones y actividades económicas presentan un amplio desarrollo. Es este el sentido preciso

que queremos darle a nuestras afirmaciones. Pensamos, por otro lado, que este campo de investigación está muy débilmente desarrollado en nuestro medio y que a él deberá prestársele mayor atención por las implicaciones políticas que se desprenden de las nuevas realidades planteadas por el desarrollo de importantes movimientos sociales y populares relacionados con estos núcleos problemáticos.

2.1. Colombia un país de regiones

El desarrollo regional desigual, como lo hemos indicado, tiene sus raíces más profundas en la propia fase colonial de nuestra sociedad. Desde la conquista los patrones de poblamiento del territorio colombiano llevaron a una distribución de los habitantes del país en grupos relativamente aislados. Los núcleos poblacionales se formaron y desarrollaron motivados por diversas circunstancias tanto de orden económico como geográfico. Durante el siglo XIX podrían distinguirse cinco grandes regiones más o menos bien delimitadas desde el punto de vista de la distribución poblacional: la Costa Atlántica cuyos principales centros eran Cartagena, Santa Marta y Mompós; la región del Cauca, asiento de la economía esclavista y de la producción de oro en las minas del Chocó y del Pacífico, en la cual el centro urbano más importante era Popayán; la región de Boyacá y Cundinamarca, y en razón de su integración económica con ellas Tolima, cuyos centros urbanos más importantes eran Bogotá y Tunja; la región oriental, asiento de la economía tabacalera con centros importantes como El Socorro; y finalmente, la región antioqueña. Cada una de estas regiones era en buena parte autárquica, con un intercambio comercial bastante reducido entre sí y con una migración interregional igualmente baja.

El capitalismo en el presente siglo ha establecido una relación más estrecha entre las distintas regiones desprendida entre otras causas de la ampliación y desarrollo de las redes de comunicación que sirvió de base a la unificación del mercado interior. No obstante lo anterior, las diferencias regionales y los niveles desiguales de desarrollo no han desaparecido sino que han asumido nuevas formas. Así mismo, la diversidad cultural resultante del proceso de integración del elemento negro, indígena y español —no desarrollado uniformemente en el país—, ha dejado profundas huellas y la existencia en el seno de nuestra

nacionalidad de subculturas bien definidas. Aún hoy estas subculturas marcan no pocas diferencias en el interior del país.

Los niveles desiguales de desarrollo y el poder de atracción de los flujos migratorios hacia determinados centros urbanos, han contribuido en la sociedad colombiana contemporánea a mantener estas diferencias y a profundizarlas, por lo menos en lo que respecta a la distribución de la población y de los aparatos productivos. Cada vez una mayor proporción de la población colombiana tiende a localizarse en el 7.5% del territorio nacional, representado por las secciones de mayor desarrollo relativo: Bogotá, Antioquia y Valle. El fenómeno de concentración de la población ha sido particularmente intenso en la capital del país; en 1951 ésta albergaba el 6% de la población colombiana porcentaje que se elevó al 12% en 1973.

La desigual distribución de la población ha ocasionado la existencia de zonas densamente pobladas como Bogotá (1.745 habitantes por km²); Atlántico (812); Quindío (186); Risaralda (124) y Valle (104) y otras prácticamente despobladas como es el caso de los Territorios Nacionales, los cuales en 1973 concentraban apenas el 2.1% de la población nacional, cubrían el 49.8% de la superficie y registraban una densidad de 0.9 habitantes/km². Así mismo presentaban bajas densidades Meta (2.9); Guajira (9.9) y Cesar con 15.7 habitantes/km².

La emergencia cívica que hemos ilustrado someramente en las líneas anteriores tiene una estrecha relación con estos aspectos que acabamos de describir. La diferenciación regional y el tipo de desarrollo espacial del capitalismo constituyen elementos centrales que se encuentran a la base de los movimientos cívicos regionales y de los paros cívicos que han sacudido la vida regional en los últimos 25 años en el país. La rica experiencia regional y la diversidad económica, cultural y social, son los puntos de partida de estas nuevas formas de expresión del movimiento popular en el país.

2.2. Antecedentes históricos de la problemática regional actual

Diversos trabajos de investigación han puesto de presente el fenómeno de las disparidades regionales a lo largo de la historia del

país. La conquista española vinculó de manera desigual a las regiones colombianas según sus características económicas, demográficas y geográficas, por lo que no se configuró durante este período una unidad de mercado interno ni un control político centralizado. Por el contrario, desde entonces se estableció una cierta autonomía de las localidades, expresadas en los cabildos, dominados desde temprano por las oligarquías regionales. Las regiones tuvieron escasos vínculos entre sí, motivados en buena medida por las dificultades que la geografía imponía a las comunicaciones.

En las postrimerías de la Colonia podían distinguirse cinco regiones bien delimitadas como lo hemos indicado previamente. Los límites políticos y administrativos de la Nueva Granada reflejan el fenómeno y los móviles centrales de la conquista y no una voluntad política o un designio racional de organización interna. Provincias, gobernaciones y corregimientos no derivan de un orden constitucional sino que son ante todo un hecho que se desarrolla según su dinamismo propio. La subordinación de una ciudad a otra o el lugar que ocupa cada una dentro de una cierta jerarquía tienen un origen puramente histórico, determinado en muchos casos por un desarrollo muy anterior a la conquista (1).

En una primera fase los núcleos poblacionales de mayor importancia se localizan en la región de la costa norte (Cartagena-Santa Marta), desde la cual se organizan las expediciones conquistadoras hacia el interior y son también estas poblaciones el principal centro de acopio del oro arrebatado a las poblaciones caribes. Son importantes también las poblaciones fundadas sobre el litoral occidental (Popayán y Cali, etc.) porque constituyen avanzadas de la penetración española del sur, desde Quito y el Perú. La debilidad del comercio interior y el carácter señorial de la sociedad conquistadora, hacen pasar pronto la primacía a las zonas en donde se concentraba la mayoría de la población indígena. En estas regiones es donde va a tener un mayor desarrollo el sistema económico con base en la encomienda, como Tunja y Santafé. El resultado de este fenómeno es, por un lado, el florecimiento de la economía del interior, y por el otro, el ocaso de las poblaciones costeras.

(1) Colmenares, Germán: *"Historia Económica y Social de Colombia"* 1537-1719, Universidad del Valle, Cali, 1973, pág. 19.

La independencia y los problemas regionales

Al momento de producirse el movimiento emancipador la situación regional descrita líneas atrás no había sufrido modificaciones sustanciales. La realidad regional bien puede ser observada en los propios movimientos desarrollados previamente a la declaración de independencia nacional y en las características regionales que asumió la misma gesta libertadora. Por lo que respecta a los movimientos previos a la independencia, el de mayor envergadura y significación —el de Los Comuneros— tuvo alcances geográficos bastante limitados. La revolución de los comuneros se circunscribe a la región centro oriental del país y tiene su principal base de respaldo en las poblaciones de la región oriental (San Gil, El Socorro, etc.). Es a lo largo de la agitación y de la marcha comunera que el movimiento logra abarcar a poblaciones de los actuales departamentos de Boyacá, Cundinamarca y el Tolima. La independencia misma —como lo ha señalado el profesor Fernando Guillen Martínez— tiene también una cierta localización geográfica no sólo por los escenarios principales de confrontación sino también por las fuertes raíces que unían al ejército libertador con las regiones centro-orientales del país. El peso de las regiones marca su impronta a la propia acta de declaración de independencia. Dicha acta (1810), respondiendo a las exigencias de autonomía regional, proclama solemnemente la forma federativa como organización institucional del nuevo Estado. Constituciones locales siguen al acta emancipadora y el Federalismo se asume de hecho como la mejor forma de organización del poder. Este Federalismo responde a la existencia de fuertes intereses locales y regionales y a la ausencia de mecanismos reales de unificación nacional. Estos hechos se pueden observar si se examinan las Constituciones de Tunja (1811), Cartagena (1812) y Antioquia (1812).

Eduardo Santa ha señalado el marcado sabor localista del movimiento emancipador en los siguientes términos: "De igual manera los cabildos de Cartagena, de Pamplona, del Socorro, Santa Marta, Neiva, Mompós, Mariquita, Antioquia y muchos otros, levantaron su voz para pedir la constitución de Juntas de Gobierno Autónomas, para elevar la bandera de la insurgencia o para disponer y aprisionar a los propios gobernantes locales. Algunas modificaron ipso facto su constitución agregando vocales elegidos popularmente. El ejemplo cundió en todo el territorio de la República y el movimiento emancipador prendió como hoguera de muchas leguas en la nación" (1).

(1) Santa, Eduardo: *"Realidad y futuro del Municipio Colombiano"*, Universidad Nacional, Bogotá, 1969, págs. 27-28.

Precisamente, como respuesta a las dificultades desprendidas del sabor marcadamente localista y regionalista vivido durante la gesta emancipadora, la Constitución de 1821 procede a la organización de la Gran Colombia bajo un régimen centralista que en la práctica desconoció algunas de las características desprendidas del movimiento social de independencia. Esta Constitución confirió demasiado poder centralizador al ejército libertador sin contar con las características internas de dicho ejército, dominado en buena medida por intereses de hacendatarios y comerciantes localizados o con fuertes bases regionales. Con toda razón José María Samper al analizar este período escribió: "La constitución adolecía de un grave defecto que habría de ser el germen disolvente: pecaba por exceso de centralización, como si con esto se hubiera querido condenar y proscribir los anteriores excesos de un particularismo federalista que había sido funesto. La unidad política de Colombia era una necesidad imperiosa: sin ella no era posible asegurar la independencia propia y de los pueblos vecinos, ni refrenar las pretensiones más o menos desordenadas que manifestaba el caudillaje militar, fruto inevitable de la revolución... era de toda necesidad la adopción de la unidad política, y al preferirla sobre la forma federativa estuvieron acertados los constituyentes... Pero, no procedieron con igual acierto, en lo tocante a la centralización administrativa, que establecieron con exceso..." (1).

El mantenimiento de un régimen centralista como el ordenado por la Constitución de 1821 era poco menos que imposible. La inexistencia de adecuados medios de comunicación, la diversidad de intereses y de necesidades locales; las aspiraciones de los caudillos militares que habían secundado al libertador y que mantenían fuertes nexos con las castas dominantes locales; todas éstas eran realidades que pesaban mucho más que la grande unidad nacional de una nación no existente realmente sino apenas en vías de constitución. Los resultados no fueron los soñados por Bolívar sino todo lo contrario: la separación de Venezuela y Ecuador y la crisis del régimen centralista que arrastró hasta con el propio jefe indiscutible de la rebelión de las colonias contra el amo español.

(1) Citado por Fernán González en: "Consolidación del Estado Nacional", *CONTROVERSIA* No. 59-60, págs. 22-23, CINEP, 1977.

Estas realidades sirven de base a la Constitución de 1832 que se edifica sobre las ruinas de la Gran Colombia. Dicha Carta Magna modificó algunos de los excesos centralistas: dividió al país en Cantones, Provincias y Distritos Parroquiales y facultó a las Cámaras Provinciales para ejercer funciones políticas y administrativas relacionadas con la elaboración de los presupuestos provinciales y con el nombramiento de las autoridades judiciales.

La Constitución de 1843 en cambio, edificada sobre la victoria del gobierno central que derrotó militarmente a las oligarquías regionales, restauró algunas de las medidas y normas centralistas ensayadas ya sin mucho éxito durante la vigencia de la Constitución de 1821. Las autonomías regionales disminuyeron y con ella se vio afectada la autoridad de los organismos legislativos locales y regionales.

El federalismo de mediados del siglo XIX

La mayor parte de los investigadores de nuestra historia coinciden en señalar que los rasgos y características económicas y sociales de la Colonia se mantuvieron en Colombia en sus aspectos fundamentales hasta mediados del siglo XIX. Las reformas emprendidas durante la llamada "revolución liberal" modificaron significativamente la sociedad colombiana en sus aspectos económicos, sociales y políticos. Las medidas que más contribuyeron al cambio operado en la estructura interna de la sociedad colombiana fueron aquéllas relacionadas con la propiedad de la tierra, el régimen esclavista y el sistema de impuestos. Durante los años de la llamada "revolución liberal" se promulgaron las leyes relativas a la abolición de la esclavitud y a la disolución de los resguardos indígenas, con lo cual se liberó parte muy importante de la fuerza de trabajo; se eliminó el monopolio estatal del tabaco; se dio vía libre a la comercialización de la tierra y se implantó la política del libre cambio. Mediante la ley 20 de 1850 se cedió a las provincias algunos impuestos percibidos antes por el Estado central y se confirió a las autoridades locales potestad para abolir las cargas tributarias que se consideraran innecesarias. El gobierno de Tomás Cipriano de Mosquera dió autorización a la compra y venta de la propiedad territorial al abolir los llamados 'bienes de manos muertas'. Las medidas tomadas bajo la administración de José Hilario López no sólo establecieron una doctrina económica sino que contribuyeron a fortalecer el poder regional. De

esta manera las corrientes federalistas —que tenían voceros en ambos partidos (liberal y conservador)— terminaron por aprobar el régimen federal que colmaba las aspiraciones provinciales y sobre todo a los caciques y caudillos representantes de las oligarquías regionales. La Constitución de 1858 expedida por un Congreso de mayoría conservadora consagró el régimen federal. Este régimen fue llevado a su forma extrema por los constituyentes de 1863 en el marco de un Congreso homogéneamente liberal. Los Estados eran soberanos y con amplias facultades para legislar; podían disponer de su propia fuerza pública y gozaban de amplios mecanismos fiscales. Correlativamente disminuyó el poder de intervención del Estado central. Se establecieron nueve Estados Soberanos.

El Federalismo permitió a juicio de muchos historiadores factores positivos para el desarrollo del país. Algunos de los logros que se destacan pueden resumirse en los siguientes aspectos: permitió el despegue de la economía antioqueña que llegó a ser la más pujante del país; permitió la adopción de programas regionales que de esta manera se convirtieron en motor del desarrollo dotándose de mecanismos legislativos ágiles y flexibles que respondieron a las necesidades provinciales; se descentralizaron los conflictos armados. Algunos agregan como factor positivo la descentralización que se produjo en el manejo de la problemática regional agraria y el impulso de la llamada colonización antioqueña que permitió el desarrollo de la región occidental del país.

Como salida política, el federalismo fue en realidad la respuesta de las oligarquías regionales a la ausencia de una clase dominante homogénea de carácter nacional, y reflejó el peso de los intereses económicos y políticos —respaldados en la fuerza militar— de las castas regionales.

2.2.1. Centralización política y descentralización administrativa: la Constitución de 1886

El triunfo de Núñez y con él el predominio de las ideas centralistas moderadas, fue el resultado de la derrota de los federalistas en La Humareda, en la guerra de 1885. Las causas más próximas de la derrota

del régimen federal han sido atribuidas al fracaso económico de las estrategias librecambistas y en general a los excesos de las políticas federalistas que se manifestaron en el último cuarto del siglo pasado. Las medidas y las reformas liberales tuvieron a menudo efectos devastadores sobre algunos renglones de la economía nacional. Estos fracasos vinieron a ponerse de presente en la crisis de la agricultura de exportación a finales de los años setenta y durante los años ochenta, con lo cual se inició la crítica del federalismo y del liberalismo económico. Un grupo de liberales respetables al mando de Rafael Núñez, se aliaron con algunos jefes conservadores para desarrollar un ataque definido a las políticas liberales, dominantes desde los años cincuenta. La crítica atribuyó a las políticas Laissez-Fairianas la crisis de la industria artesanal y el poco desarrollo de los sectores industriales en el país y el predominio de las mercancías extranjeras en los mercados nativos. La economía debía reorientarse sobre algunas medidas proteccionistas y de freno al libre cambio.

Igual cosa debería ocurrir en lo tocante a las relaciones entre la iglesia y el Estado. Los reformadores argüían que la mayoría del pueblo colombiano era creyente y por esto los ataques de los críticos liberales solo contribuían a alejar al partido liberal de las mayorías nacionales. Más aún, había que tomar en cuenta el poderío no sólo económico sino social de la iglesia y plantear en consecuencia una política de alianza con ella. La iglesia, en suma, era un pilar del orden social y un sector potencialmente importante para los proyectos educativos y sociales que debería emprender el régimen.

El régimen que requería el país —señalaron los reformadores— debería ser centralista, pues no otra cosa demandaba un país desmembrado por la geografía y carente de un sistema adecuado de comunicaciones. El gobierno debería ser centralista y fuerte.

La Constitución de 1886 plasmó los anhelos de los reformadores liberales y conservadores afectos a las ideas de Núñez. En el artículo primero de dicha Constitución se estableció la República Unitaria bajo el régimen centralizado. Se abolieron los Estados Federales los cuales fueron reemplazados por unidades administrativas departamentales; se introdujo en la Constitución el concepto de utilidad pública y formalmente se sometieron los intereses individuales a los intereses públicos. La centralización se realizó fortaleciendo en todos los órdenes el poder

Ejecutivo central: el período presidencial fue ampliado a seis años (frente a dos para las Cámaras); se le concedieron poderes extraordinarios mientras se sancionaba la Carta Magna y al mismo tiempo se le facultó para aplicar la censura de prensa; se le dotó de mando sobre la milicia nacional.

La religión católica fue oficializada como religión del Estado y se le confirieron atribuciones especiales para la organización de las actividades educativas. Núñez insistió además en la importancia del ejército nacional en lo relacionado con la implantación del centralismo: "A lo expuesto se agrega la necesidad de mantener, durante algún tiempo, un fuerte ejército que sirva de apoyo material a la aclimatación de la paz, que no puede ser producida instantáneamente por un sistema de gobierno que habrá de guardar escasa armonía con los defectuosos hábitos adquiridos en tantos años de error" (1).

El proyecto de centralización se edifica sobre dos pilares bien reconocidos por parte de los reformadores del 86. De una parte, la iglesia, con la que se efectúa un pacto político. Interesa el respaldo institucional de la iglesia y a cambio se le confieren a ella atribuciones amplias en el aparato escolar del país. De otro lado, el ejército, pues Núñez es consciente que sin un aparato militar bajo el mando del gobierno central, de nada valen las leyes y las constituciones, pues la existencia de los ejércitos regionales servía de puntal de oposición a las medidas provenientes del Ejecutivo central.

En lo que toca con los problemas regionales la Carta Constitucional de 1886 mantiene algunos de los elementos centrales de las llamadas autonomías regionales. Los departamentos conservan los mismos territorios que los antiguos Estados Soberanos. Al frente de cada uno de ellos se coloca a un gobernador que representa a la administración central; tendrían un período fijo de tres años. Las Asambleas Departamentales sustituyeron a los parlamentos regionales y sus funciones fueron limitadas al ámbito de "corporaciones administrativas". Sin embargo no debe olvidarse el poder económico de los departamentos, puesto que ellos heredaron los bienes y derechos de los antiguos

(1) Citado en Pombo, Manuel Antonio y Guerra, José Joaquín, "Constituciones de Colombia", *Biblioteca Popular de Cultura de Colombia*, Bogotá, 1951, págs. 188-189.

Estados Soberanos. El carácter administrativo de las Asambleas Departamentales no eliminó sus prerrogativas: mantenían bajo su control aspectos importantes como la educación pública, las disposiciones sobre inmigración y colonización; manejaban los ferrocarriles, los caminos y canales navegables, y lo relacionado con la policía y la fiscalización de rentas y gastos; conservaban funciones políticas muy importantes, pues los senadores de la República eran de su nombramiento y mantenían un control burocrático de importancia al mantener bajo su mandato el nombramiento de funcionarios y maestros.

Las medidas tomadas con respecto a las regiones eran de un marcado tinte conciliador. La reforma no llegó a tocar de manera profunda y disolvente las bases del poder de las oligarquías regionales y más bien se trató de llegar a un acuerdo que permitiera dar los primeros pasos en la centralización política del Estado.

Las medidas que actuaron como factor disolvente de los poderes regionales sólo vinieron a concretarse dos décadas más tarde. Una de ellas, quizá la principal, sólo vino a ser adoptada bajo la administración del general Rafael Reyes (1904-1909), quien tomó la medida de modificar la división político administrativa del país dividiendo los antiguos departamentos para dar base a nuevas entidades regionales. Durante la dictadura de Reyes se procedió a crear los departamentos de Nariño, Caldas, Atlántico, Huila y Galán (Norte de Santander), con lo cual se asentaron rudos golpes a las fuerzas del caciquismo regional dominantes en los departamentos del Cauca, Antioquia, Magdalena y Santander. Esta reforma disminuyó un tanto el poder de las oligarquías regionales. Sin embargo, como lo anota Malcom Deas, la fuerza y el peso de las regiones resultaba aún superior a los esfuerzos centralistas. "Núñez, el 'regenerador', había querido pulverizar los antiguos Estados soberanos y rehacer el mapa administrativo por completo, pero las fuerzas regionales fueron demasiado poderosas para él, como lo fueron también para el presidente Reyes: todavía le era difícil al gobierno eliminar o reemplazar un gobernador sólidamente establecido o un gran cacique... Hasta dónde llegaban los límites del control del gobierno y hasta qué punto era el sistema una federación de caciques, puede entreverse en las circunstancias que rodearon la caída del partido conservador" (1).

(1) Deas, Malcom. "Algunas notas sobre el caciquismo en Colombia", *Revista de Occidente*, tomo XLIII, octubre 1973, págs. 131-132.

En realidad el predominio y el peso de las oligarquías regionales estaban sustentados no sólo en las legendarias tradiciones y en los factores culturales sino también en las propias bases materiales y económicas existentes en el país. Su peso se apoyaba en el carácter estrecho del mercado interior, en la inexistencia de medios de transporte y vías de comunicación, en las haciendas tradicionales y en el particularismo y localismo de la vida municipal y departamental que se respiraba en el país hasta bien entrado el siglo XX. En este sentido hicieron más por la unificación nacional las medidas concretas tomadas por Reyes en orden a la ampliación de la red de los ferrocarriles y de las vías, así como en el saneamiento monetario que sirvió de base a un incipiente desarrollo industrial, que la montaña de decretos relativos al predominio de las autoridades del Ejecutivo central.

Luego de un leve retroceso bajo la administración de Carlos E. Restrepo, los intentos centralistas van a tener un nuevo impulso bajo la administración de Pedro Nel Ospina (1922/1926); estas medidas se corresponden con las transformaciones ocurridas en la estructura económica y productiva del país.

Con base en la acumulación de capital —dinero por parte de la burguesía exportadora— sobre todo de la fracción ligada a la exportación de café, se continuaba desarrollando, en un nivel todavía incipiente, el proceso de industrialización sobre todo en los renglones de consumo corriente. Para 1927 —anota Jesús Antonio Bejarano— el número de fábricas existentes se había multiplicado considerablemente: casi 200 fábricas en Bogotá, 117 en Medellín, 91 en Barranquilla, 97 en Cali. La mayor parte de la actividad productiva se relacionaba con la industria alimenticia (trilladoras de café y algunos cereales, molinos y refinерías de azúcar). Desde el punto de vista de su localización industrial se define ya una tendencia al predominio de las cuatro ciudades que hoy son las mayores urbes del país. La razón de este predominio en la localización industrial la encontramos si miramos la producción agrícola de las regiones en las que estaban localizadas estas ciudades. Para 1925, Cundinamarca ocupaba el 34.44% del área total cultivada. Le seguía en importancia el Valle del Cauca que tenía el 8.85%, Antioquia tenía el 8.17%, Boyacá y Caldas el 7.8% cada uno. Regiones como Tolima, Cauca, Atlántico y Huila no pasaban del 4% en su participación dentro del área total cultivada (1).

(1) Bejarano, Jesús Antonio, "La economía en el siglo XX", *Manual de Historia de Colombia*, Colcultura, 1980, tomo III, págs. 24-25.

A la par que se registraba el fenómeno de la concentración en la localización industrial alrededor de los cuatro centros urbanos principales, ocurría otro fenómeno no menos importante desde el punto de vista del desarrollo regional: el predominio de la región occidental del país y el retroceso del oriente colombiano. Dicho predominio se asocia principalmente al factor relacionado con la localización del cultivo del café y al desarrollo ulterior, con base en los procesos de acumulación del capital dinero en esta región, de los procesos de industrialización y desarrollo de la infraestructura física.

En sus comienzos la producción cafetera se había localizado principalmente en las grandes haciendas de Cundinamarca, Santander y Tolima. Esta localización se había visto fortalecida por la crisis del cultivo del tabaco que dejó por un lado un importante remanente de fuerza de trabajo, y por el otro, tierras disponibles para el nuevo cultivo. Durante casi tres décadas (1870-1900) estas regiones mantuvieron el predominio en la producción cafetera. En 1874, los departamentos de Santander y Norte de Santander producían cerca del 85% del total de café, mientras que Boyacá y Cundinamarca producían un poco más del 7%. La región occidental apenas si producía el 4%. El descenso en los precios internacionales del grano y los efectos devastadores de la Guerra de los Mil Días en las regiones del oriente colombiano (sobre todo en el departamento de Santander) contribuyeron sustancialmente al predominio de las áreas de producción localizadas en el occidente del país. Para 1913 la localización del cultivo del café, a la par que se había ampliado, mostraba ya una ubicación completamente distinta a la descrita para el año de 1874. Para este año Antioquia y Caldas aportaron el 35.4% del total mientras que los Santanderes producían sólo el 30.2%, y Cundinamarca y Boyacá el 18.7%. Para 1932 la producción cafetera ya se había localizado definitivamente en el occidente. Antioquia y Caldas generaban el 46.9% del total de la producción cafetera del país. Cauca, Nariño, Valle, Huila y Tolima, el 26.8%; Cundinamarca y Boyacá sólo producían el 12.4%, en tanto que Santander sólo participaba con el 12.2% del total.

La localización del cultivo del café en la región occidental así como el desarrollo de algunos cultivos comerciales (caña de azúcar en el Valle del Cauca) constituye, a no dudarlo, una de las bases del predominio de esta región y de los centros urbanos allí localizados. Además de esta

condición se ha señalado la presencia de elementos culturales y modalidades socioeconómicas particulares que hicieron posible tal situación; de éstas valdría la pena mencionar las más importantes: el establecimiento del cultivo agrícola con base en la pequeña y la mediana propiedad permite afirmar una característica económica fundamental cual es la menor concentración del ingreso, y derivado de ella, el mayor dinamismo del mercado en dicha región; la localización del cultivo del café (principal renglón desde entonces en la economía nacional) produjo excedentes de capital-dinero y mejores nexos y capacidad de negociación frente a los poderes centrales así como con las entidades de crédito internacional; el desarrollo sobre esta base de una infraestructura adecuada a los procesos industriales (una mejor red de comunicaciones, establecimiento de las primeras plantas de energía, etc.); la concentración de la población y con ella del mercado, se convirtieron indudablemente en ventajas comparativas frente a otras regiones del país. A lo anterior habría que agregar el peso logrado por esta región en el aparato estatal y con él, en las decisiones de política económica y de inversión del Estado.

El desarrollo de la infraestructura tanto física como social fue mayor en esta región que en las restantes del país y como se verá luego, cuando examinemos la distribución geográfica de los paros cívicos locales y regionales, esta es la causa para que en las regiones del Viejo Caldas, Valle, Antioquia, el número de paros cívicos sea menor relativamente si se compara con las restantes regiones del país. Pero hay algo más; el desarrollo en el interior de los territorios de estos departamentos también es diferenciado, trátase de las regiones productoras de café o de las laderas dedicadas a la producción de alimentos, a la ganadería extensiva, a los cultivos de papa, maíz, etc. Igualmente el desarrollo de la infraestructura de servicios públicos y sociales muestra agudos contrastes, concentrándose los faltantes y las deficiencias en aquellas regiones no dedicadas al cultivo de la rubiácea.

La mayor parte de los recursos provenientes del crédito externo se dirigieron desde entonces hacia los centros urbanos localizados en esas regiones y como ya hemos indicado también allí se localizó la mayor parte de la industria nacional. Al producirse la ampliación de la producción nacional, como secuela del cierre de fronteras para los bienes procedentes del exterior, precipitada por la crisis de 1929, ella favoreció principalmente a esta misma región dado que dicha amplia-

ción se efectuó sobre la base de utilizar al máximo la capacidad instalada en el período anterior.

2.2.2. Localización industrial, desarrollo regional y conflictos agrarios: 1945-1970

El ascenso al poder del liberalismo en 1930 con Olaya Herrera y la llegada posterior en 1934 de Alfonso López Pumarejo a la primera magistratura de la nación produjo un cambio significativo en el interior del bloque de las clases dominantes. Con este ascenso, pero sobre todo con López, arribó al poder el sector moderno de las finanzas y de la banca, interesados en la modernización y el desarrollo económico. Su llegada al poder se hizo a expensas del resquebrajamiento del poder terrateniente y significó el predominio de los sectores capitalistas vinculados a la industria.

López y su gobierno desarrollan un profundo cuestionamiento de las estructuras agrarias tradicionales y de los sectores de la industria colombiana tradicionales. Con López se inicia una política agresiva de ampliación del mercado interno la cual pasa por la consolidación del Estado como condición para el establecimiento de la dominación nacional de la burguesía. Las medidas tomadas en relación con la legislación de tierras se orientan a resolver el problema crucial planteado por el desarrollo industrial cual era el del atraso del sector agrícola en la producción de las materias primas demandadas por el sector productivo.

Este atraso abocaba al sector industrial a un grave problema relacionado con el abastecimiento y suministro de materias primas de uso industrial. La ley de tierras (ley 200 de 1936) buscó la modernización y explotación adecuadas de la tierra en manos de los latifundistas bajo la amenaza de la expropiación. Dicha medida, como se ha señalado, no produjo la tan anhelada redistribución de la propiedad, pero si obligó a un mayor dinamismo en la producción agrícola. Los resultados principales fueron dos: extensión de las actividades ganaderas y descomposición-liberación de un sector de la masa campesina. Los núcleos poblacionales principales comienzan a crecer con tasas de alguna significación. Para 1938 los centros urbanos concentraban ya una parte importante del total de la población de sus respectivos

departamentos: Barranquilla concentraba el 56.7% de la población del Atlántico; Bogotá el 28.1% de la población de Cundinamarca, y Cali el 16.1% y Medellín el 14.2% de las poblaciones del Valle y Antioquia respectivamente.

La evolución económica en la post-guerra

La evolución económica en la post-guerra nos permite destacar los siguientes aspectos sobre los cuales nos referiremos a continuación: en el sector agrícola los avances del proceso de mecanización de la agricultura; el avance inusitado de los procesos de descomposición campesina favorecido durante el período de la violencia desatada en el país como producto del ascenso de los sectores más retardatarios del partido conservador. En el sector industrial, la profundización de los procesos de división del trabajo y la ampliación del aparato productivo, consecuencia de dos fenómenos simultáneos: la política de sustitución de importaciones y la presencia creciente del capital externo -sobre todo norteamericano- en el desarrollo de la industria nativa. En relación con los efectos sobre la urbanización y los problemas regionales se van a presentar tres fenómenos importantes: la concentración de la industria y de la población en los cuatro centros urbanos mayores del país; el acentuamiento de las diferencias regionales tanto demográficas como en lo relacionado con la infraestructura industrial y de servicios, y, finalmente, la concentración de los ingresos fiscales en el aparato central del Estado en detrimento de las finanzas locales y regionales, a la par que se manifiesta una concentración de la inversión pública en los mayores centros urbanos del país.

El sector agrario

Como se ha indicado, a partir de las administraciones liberales se dio un gran impulso a la agricultura proveedora de materias primas industriales, con lo cual no se quiere decir que los otros sectores agrícolas hayan desaparecido. Aún hoy continúan existiendo tres subsectores en el sector agrícola, los cuales vamos a describir para posteriormente mirar a grandes rasgos su evolución en los últimos cuarenta años en el país. Finalmente haremos una relación entre estos subsectores y los flujos migratorios y la problemática de los paros cívicos locales y regionales.

En primer término distinguimos el subsector del campesinado minifundista, especializado desde entonces en la producción de alimentos de consumo masivo que ocupa las peores tierras y se concentra sobre todo en las regiones de ladera, en continua lucha por subsistir, ante las desventajas representadas por sus técnicas rudimentarias en el cultivo de la tierra, la falta de crédito y las dificultades de mercadeo. Un subsector de economía latifundista caracterizado por su escaso aprovechamiento de la tierra y la baja productividad, dominado por la antigua clase terrateniente, y, finalmente el subsector de la agricultura comercial capitalista, de gran pujanza en los últimos cuarenta años, dedicado primordialmente a la producción de materias primas de uso industrial y de bienes de exportación, intensivo en la utilización de tecnología y ahorrador de mano de obra.

Los dos primeros subsectores retienen población en la agricultura, pero sobre todo el primero, por cuanto mantiene a una parte importante de la población ligada a la explotación agrícola bajo formas intensivas en la utilización de la mano de obra familiar; mientras que el sector agrícola comercial retiene muy poca mano de obra y por consiguiente resulta un expulsor neto de población hacia los centros urbanos.

De los tres subsectores descritos el que ha tenido un mayor desarrollo en los últimos cuarenta años en el país, ha sido el de la agricultura comercial. Entre 1945 y 1953 este subsector creció a tasas anuales promedio del 7.5% mientras que los otros dos lo hacían a tasas promedio del 2.8% anuales. Lejos de disminuir, esta brecha no ha cesado de ensancharse. Entre 1957 y 1968 el subsector de la agricultura comercial creció a tasas promedio del 12% anual. En 1950 había unas 270.000 hectáreas incorporadas a los cultivos comerciales, mientras que en 1977 había algo más de 2.7 millones de hectáreas cultivadas a la manera capitalista, de los 4.2 millones de hectáreas de superficie agrícola en el país. En la actualidad un 70% de la producción agrícola está generada bajo relaciones capitalistas de producción. La ganadería, por su parte, ocupa unos 23 millones de hectáreas y desde mediados de la década del 50 abandona definitivamente las regiones más fértiles localizadas en los valles y en las regiones planas del Tolima, Valle, Cundinamarca, Huila, Caquetá, etc., y se localiza en otras regiones menos aptas para la mecanización de la agricultura (1).

(1) Kalmanovitz, Salomón. "El desarrollo capitalista en el campo Colombiano", *Colombia hoy*, 4a. edición Siglo XXI, 1979, págs. 317-321.

El desarrollo de la agricultura tampoco ha sido uniforme en la geografía nacional. Los cultivos comerciales se han concentrado en las tierras aptas para la mecanización y en las regiones provistas de adecuados medios de comunicación con los centros industriales o con los puertos a través de los cuales se llevan a cabo las exportaciones. La mayor parte de las explotaciones agrícolas tradicionales o de subsistencia moran alrededor de las tierras de ladera y de los centros urbanos periféricos, secundarios para los procesos de valorización capitalista.

El amplio dominio de la agricultura comercial de corte capitalista intensificó el proceso migratorio y la descomposición del campesinado, sin que a la par el aparato productivo industrial hubiese alcanzado un desarrollo correspondiente para haber absorbido la mano de obra generada en el proceso descrito anteriormente. El resultado ha sido el recurrente desempleo y subempleo que padecen nuestras urbes.

En este proceso de descomposición campesina operaron dos fenómenos principales: de un lado la violencia como proceso social de vastas proporciones que contribuyó a acelerar la descomposición de la masa campesina, y por el otro, una política agrícola que abandonó, desde los años cuarenta, el reformismo de los años treinta para centrarse en los estímulos al desarrollo técnico por la vía de la gran propiedad territorial, respaldando principalmente a aquellos sectores de la agricultura moderna. Los efectos sobre la población ya los hemos descrito de manera general y sobre el impacto demográfico volveremos más adelante.

Por otra parte, y relacionado con nuestra temática del desarrollo regional, se puede constatar que durante estos años se incorporan algunas regiones nuevas a los sectores de mayor desarrollo que habíamos dejado ubicados en el occidente del país. Algunas regiones de la Costa Norte (Cesar), regiones del Tolima y el Huila y algunas regiones del Norte de Santander encuentran un elevado nivel de desarrollo directamente relacionado con el auge de la agricultura comercial. Sin embargo la región de occidente mantiene su preponderancia con base en la producción cafetera.

Pese a los fenómenos descritos en relación con el auge de la agricultura capitalista, no puede dejar de considerarse el peso de los sectores tradicionales de la agricultura marcadamente localizados en

algunas regiones de Nariño, Boyacá, parte de la Costa Norte, Cauca, etc. Téngase en cuenta que de los 4.2 millones de hectáreas que constituyen la superficie agrícola, se mantienen cerca de 1.5 millones de hectáreas en manos de estos sectores los cuales producen algo más del 30% del valor generado en la agricultura. Al mismo tiempo la ganadería, que ocupa unos 23 millones de hectáreas, mantiene la forma extensiva como forma de explotación predominante. Congruente con esto el campo colombiano mantiene un desarrollo altamente diferenciado en su interior y las desigualdades regionales lejos de constituir un fenómeno de ocurrencia exclusivamente urbana atraviesa el conjunto de las relaciones sociales de producción en el país.

Para terminar con esta parte, diremos que la situación en cuanto a infraestructura de servicios públicos y sociales está íntimamente relacionada con la diferenciación en sectores que hemos establecido para el sector agrícola. Las regiones dedicadas a los cultivos comerciales cuentan por lo general con mejores servicios públicos y sociales mientras que las regiones en las cuales predominan los cultivos tradicionales y las formas atrasadas de producción presentan mayores deficiencias tanto en lo relacionado con vías de comunicación como en materia de servicios de acueducto, alcantarillado, salud, educación, etc. En estas poblaciones es donde se desarrolla la mayor parte de los movimientos cívicos, como podrá constatarse cuando hagamos una ubicación regional de los paros cívicos ocurridos en los últimos años en el país.

Localización industrial, inversión extranjera y concentración urbana

El desarrollo industrial colombiano tuvo un impulso inusitado en el período que se inicia al terminar la segunda guerra mundial. Esta expansión se efectúa en el marco de la reestructuración global de la economía a escala mundial, asociada al ascenso del capitalismo norteamericano a la dominación del mercado capitalista. En Colombia, como en el resto de los países latinoamericanos, se danzaba y programaba al calor de las políticas de sustitución de importaciones.

El traslado a las sociedades latinoamericanas de procesos industriales en aquellos renglones para los que se había desarrollado un mercado interno de significación, o en renglones en los cuales el capital

financiero internacional podía operar con ventajas comparativas (industrias de extracción y procesamiento con base en los recursos naturales de los distintos países subordinados, etc.), implicaron transformaciones significativas en el aparato productivo de los países latinoamericanos y de los propios países del centro capitalista (Estados Unidos y Europa). Desde el punto de vista interno tales cambios estuvieron acompañados de transformaciones significativas en materia económica y social. En el primer aspecto puede mencionarse la ampliación del mercado interno, la internacionalización del proceso productivo en algunos renglones, la asociación de los capitales nativos con los capitales foráneos, la explotación en vasta escala de los recursos naturales, etc.). Desde el punto de vista social, el reacomodo de las distintas fracciones de las clases dominantes en el ejercicio del poder político, la diversificación de las estructuras de clases y la ampliación y/o surgimiento de un proletariado moderno, 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 y desruralización de nuestros países.

En Colombia este último fenómeno tuvo sus propias líneas de desarrollo en razón de la marcada diferenciación regional a la que ya nos hemos referido en los acápite anteriores: Contrariando la tendencia dominante en el resto de países latinoamericanos, la concentración de la población se desarrolla en nuestro país de forma multipolar, es decir, no se erige un único centro receptor de población sino que en el país van a ser cuatro los núcleos receptores, que a su vez van a estar localizados en aquellos núcleos que históricamente han jugado el papel de líderes en sus respectivas regiones. Esto es particularmente cierto para el caso de Bogotá, que se convierte en el centro mayor y que ha sido también la cabeza de la región centro-oriental del país además de contar con la ventaja de ser el centro político administrativo de la nación desde la Colonia. Medellín se convierte definitivamente en el centro de la región noroccidental y Cali es la ciudad más importante del suroccidente, mientras que Barranquilla lo es de la Costa Atlántica desbancando de este lugar a la ciudad de Cartagena en razón de su mayor dinamismo industrial, comercial y portuario.

Durante 1951 estas cuatro ciudades concentraban el 13.6% de la población; en 1964 reunían el 20.6% y en 1973 el 24.9%. Actualmente se considera que reúnen cerca del 40% del total de la población del país.

Pero el fenómeno de la concentración que hemos tipificado como multipolar va a tener otras manifestaciones no menos importantes. Estas manifestaciones se concretan en la existencia de un grupo muy importante de ciudades intermedias. En 1973 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, Bucaramanga, Cúcuta, Manizales y Pereira). En este mismo año el censo da cuenta de la existencia de unos 20 centros urbanos con tamaños entre los 50 y los 100 mil habitantes. En el conjunto de los países latinoamericanos sólo Colombia muestra esta jerarquía por rangos de tamaños que los planificadores consideran óptimo.

En el período comprendido entre 1951-1973 como puede observarse en el Cuadro No. 1, las cuatro ciudades principales se consolidaron como los centros urbanos dominantes. Dos de cada cinco nuevos habitantes estaban localizados en estos centros y, a su vez, la población existente en las localidades menores de 50 mil habitantes y en las áreas rurales disminuyó su participación relativa, desde 71.5% a comienzos de los años cincuenta, hasta el 56.5% en el año de 1973. Entre 1951 y 1973 se consolidó definitivamente la tendencia de urbanización de la sociedad colombiana a la vez que se destacó el crecimiento de Bogotá. En dicho período Bogotá multiplicaba su población por cuatro, Medellín apenas lo hacía por tres y el grupo de Cali y Barranquilla en 2.8 veces. En este mismo lapso, las ciudades entre 100 y 500 mil habitantes recién estaban duplicando su tamaño poblacional.

El proceso de migración de la población rural y de los pequeños centros hacia los centros urbanos mayores, señala que por lo menos 2/5 de la población urbana de las ciudades de tamaño mayor, han sido generados por la migración, procedentes probablemente de las regiones de las cuales son cabeza de puente.

Pero si bien la distribución de la población, pese a la concentración que se ha presentado alrededor de los cuatro centros urbanos mayores, muestra una distribución en varios centros y la existencia de un buen número de poblaciones intermedias, no ocurre lo mismo con respecto a la localización de las unidades productivas. Es a este nivel donde se observa el mayor desequilibrio regional lo mismo que con respecto a los bienes de consumo colectivo y a la infraestructura de servicios públicos y sociales.

El proceso de la concentración geográfica de la industria es mucho mayor de lo que indica la concentración demográfica. Si tomamos los cuatro centros urbanos mayores, encontramos que ellos concentran no sólo el 40% de la población sino también el 65% de la inversión bruta, el 69.5% de los establecimientos industriales, el 72% del empleo industrial, el 70% del valor agregado industrial, el 70.3% de la producción bruta industrial y el 72.7% 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 las ciudades de Cartagena, Barrancabermeja y Nobsa, que han desarrollado su industria con base en sus recursos naturales.

Dentro del grupo formado por las cuatro grandes ciudades del país, Bogotá ha acentuado su carácter dominante en las últimas dos décadas. En 1974 la capital de la República, con el 13.7% de la población, generó el 25.4% del valor agregado, el 28.7% del empleo, y el 33.6% del total de los establecimientos comerciales del país.

En una investigación reciente Johannes F. Lynn demostró que Bogotá ha venido acrecentando su dominio a costa de la declinación de Medellín, Cali y Barranquilla. Este dominio se refleja en el crecimiento de los sectores industriales, del comercio y de la agricultura en el período comprendido entre 1970-75. En la industria Bogotá pasó de aportar el 23.1% del PIB (industrial) en 1970 a 24.2% en 1975; en la agricultura Bogotá y Cundinamarca aportaban el 11.3% en 1970 y pasaron a aportar el 11.8% en 1975 y en el comercio pasó del 24.9% a 22.1%, aumentando su participación con respecto a los otros centros urbanos pese a su disminución absoluta. Mientras esto ocurría con la participación de Bogotá y Cundinamarca, se notaba al mismo tiempo la disminución de Antioquia-Medellín y de Valle-Cali en especial durante este período considerado. El aporte de Antioquia en los renglones de industria, agricultura y comercio fue respectivamente el siguiente: 21.7% (1970) y 20.9% (1975); 9.5% (1970) y 9.0% (1975); 14.0% (1970) y 10.7% (1975). Otro tanto ocurrió con el Valle del Cauca cuya disminución fue del siguiente orden: Industria 19.3% (1970); 18.0% (1975); agricultura 10.6% (1970) y 9.9% (1975) y comercio 13.6% (1970) y 11.6% (1975). Todo lo anterior demuestra que la tendencia de polarización alrededor de Bogotá, lejos de disminuir, se ha venido acentuando en detrimento no sólo del conjunto de los centros urbanos intermedios sino incluso de las ciudades de Medellín y Cali (1).

(1) Lynn, Johannes F. "Urbanización y política espacial en Colombia", *Revista de la Cámara de Comercio de Bogotá*, No. 36, 1979, págs. 58-63.

Cuadro No. 1

**Crecimiento de los principales centros urbanos en Colombia
(En miles)**

Ciudad	1973	1964	1951	1938	1918
Bogotá	2855 (1)	1697 (1)	648 (1)	330 (1)	144 (1)
Medellín	1100 (02)	773 (02)	358 (02)	168 (02)	79 (02)
Cali	923 (03)	638 (03)	284 (03)	101 (04)	46 (05)
Barranquilla	662 (04)	498 (04)	280 (04)	152 (03)	65 (03)
Cartagena	313 (05)	242 (05)	129 (05)	85 (06)	51 (04)
Bucaramanga	298 (06)	230 (06)	112 (08)	51 (11)	25 (11)
Cúcuta	270 (07)	175 (09)	95 (10)	57 (10)	29 (08)
Manizales	231 (08)	222 (07)	126 (06)	86 (05)	43 (06)
Pereira	210 (09)	188 (08)	115 (07)	60 (09)	25 (11)
Ibagué	205 (10)	164 (10)	99 (09)	61 (08)	30 (07)
Palmira	181 (11)	141 (11)	81 (11)	45 (15)	27 (10)
Pasto	150 (12)	113 (14)	81 (11)	50 (13)	29 (08)
Montería	149 (13)	126 (13)	77 (14)	64 (07)	23 (15)
Armenia	146 (14)	137 (12)	78 (13)	51 (11)	17 (18)
Santa Marta	129 (15)	104 (16)	47 (17)	33 (17)	18 (17)
Neiva	121 (16)	90 (17)	50 (16)	34 (16)	25 (11)
Valledupar	110 (17)	78 (18)	26 (20)	16 (20)	N.A.
Popayán	94 (18)	77 (19)	44 (18)	30 (18)	20 (16)
Villavicencio	93 (19)	48 (20)	33 (19)	24 (19)	N.A.
Ciénaga	90 (20)	113 (14)	57 (15)	47 (14)	25 (11)

* Citado por Alvaro Tirado Mejía en "Algunas Características Regionales en Colombia". Tomado de Hernández Juan, *An Analysis Of the Mayor Regional Planning Policies in Colombia in Recent Years*. Londres, Development Planning UNit, University College of London, 1979, pág. 50. (Tesis grado).

Al cuadro anterior sería necesario agregar las ciudades de Barrancabermeja y Buenaventura para completar el grupo de las 22 ciudades colombianas, a las cuales nos hemos venido refiriendo.

Inversión externa y desarrollo regional

Como hemos venido señalando, la inversión externa ha jugado un papel primordial en los fenómenos de concentración industrial y poblacional en el país a partir sobre todo de la post-guerra.

Cuadro No. 2

Concentración de la industria colombiana en las cuatro principales áreas metropolitanas, 1974

Áreas metropolitanas	Porcentaje sobre total nacional				
	Número de establec.	Empleo	Valor agregado	Producc. bruta	Remuneración
Bogotá-Soacha	33.6	28.7	25.4	26.2	26.8
Medellín-Valle del Aburrá	17.6	23.1	22.0	21.4	24.9
Cali-Yumbo	10.5	12.3	14.6	14.2	14.1
B/quilla-Soledad	7.8	7.8	8.4	8.5	6.9
Subtotal	69.5	71.9	70.4	70.3	72.7
Resto del país	30.5	28.1	29.6	29.7	27.3

FUENTE: Colombia: Urbanización y proceso económico. En *Industria y desarrollo urbano en Colombia. Vida urbana y urbanismo*, Carlos Castillo, Colcultura, 1977, pág. 193.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, DANE, en una evaluación sobre las características y las tendencias de localización de las inversiones externas llegó a las siguientes conclusiones: "La inversión externa se reparte geográficamente en Colombia de acuerdo con los criterios que se han esbozado como determinantes generales de tal inversión: allí donde la existencia de un mercado interno desarrollado permite una expansión aceptable de la producción".

"Ha afluído el capital extranjero hacia las principales ciudades del país, buscando así mismo, una infraestructura económica y una mano de obra capacitada que le garantice el funcionamiento normal de sus líneas de producción. En este sentido, la inversión extranjera ha contribuido considerablemente al proceso de concentración urbana de la producción en las grandes ciudades: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena principalmente".

Cuadro No. 3
Distribución geográfica de la inversión extranjera en Colombia

1970

Divisiones industriales (*)	Bogotá	Cali	Medellín	Barranquilla	Cartagena	Resto Valle	Pereira	Manizales
TOTAL	1.094.145.7	573.002.0	413.605.8	298.051.3	282.581.5	144.053.5	58.965.8	44.839.0
%	36.1	18.9	13.6	9.8	9.3	4.7	1.9	1.4
31	29.903.6	39.268.0	9.001.7	15.270.0	2.945.0	126.920.1	10.068.8	5.989.4
32	67.346.5	44.756.4	252.660.8	60.601.0	—	—	27.498.0	9.621.0
33	11.999.0	3.686.0	273.2	18.979.5	—	1.288.0	—	—
34	33.979.2	175.852.9	26.653.3	50.0	—	—	21.399.0	406.2
35	364.256.8	189.185.2	59.727.0	175.557.6	279.636.5	12.000.0	—	—
36	54.579.0	8.190.3	35.633.0	9.136.4	—	—	—	12.722.0
37	33.188.9	23.847.5	1.072.0	3.380.2	—	—	—	—
38	471.640.1	86.646.0	28.584.4	14.876.6	—	3.845.4	—	14.898.0
39	27.252.6	1.750.0	—	200.0	—	—	—	1.202.4

Divisiones industriales (*)	Resto Cundinamarca	Resto Antioquia	Tumaco	Boyacá	Bucaramanga	Resto Santander	Córdoba	Ibagué
-----------------------------	--------------------	-----------------	--------	--------	-------------	-----------------	---------	--------

TOTAL	40.491.2	29.897.5	14.732.7	10.326.0	7.532.0	6.341.0	5.720.6	4.985.0
%	1.3	0.9	0.4	0.34	0.2	0.20	0.18	0.16
31	37.748.9	—	—	—	—	—	—	4.985.0
32	—	—	—	—	—	—	—	—
33	—	—	14.732.7	—	—	—	—	—
34	1.292.3	24.998.0	—	—	—	—	—	—
35	—	4.899.5	—	—	—	4.450.0	—	—
36	1.450.0	—	—	7.899.4	—	—	5.720.6	—
37	—	—	—	2.426.6	—	—	—	—
38	—	—	—	—	7.532.0	1.891.0	—	—
39	—	—	—	—	—	—	—	—

(*) Código CIU - Segunda revisión.

Cuadro No. 4
Algunas variables de la industria con inversión extranjera, según su ubicación geográfica
1973 Pesos en miles

Ubicación geográfica	No. de establec.	Personal ocupado	Remuneración	3/ 2/	Producción	Valor agregado	4/ 2/	4/ 1/
	1/	2/	3/			4/		
TOTAL NACIONAL								
Total agrupación	421	111.674	6.195.692	55	45.788.550	18.793.852	168	44.641
Bogotá	157	26.676	1.393.143	52	10.757.980	4.006.428	150	25.519
Medellín	62	32.994	1.681.148	51	11.042.190	4.402.815	133	71.013
Cali	68	19.331	1.312.538	68	9.051.900	4.122.850	213	60.630
Barranquilla	34	8.591	476.701	55	3.698.820	1.561.793	182	45.935
Cartagena	11	1.333	142.038	107	2.852.440	1.113.658	835	101.242
Manizales	10	1.482	50.439	34	356.460	161.146	109	16.115
Pereira	8	2.737	144.525	58	797.240	421.209	154	52.651
Bucaramanga	5	405	18.587	46	105.630	55.489	137	11.098
Resto Cundinamarca	23	5.423	352.392	65	2.056.400	810.628	149	35.245
Boyacá	2	833	38.200	46	301.920	103.554	124	51.777
Tolima	3	342	18.115	53	181.340	32.286	94	10.762
Resto Antioquia	11	5.824	298.820	51	1.876.610	1.017.962	175	92.542
Resto Atlántico	1	27	892	33	11.520	3.008	111	3.008
Sucre	1	184	8.168	44	73.100	37.603	204	37.603
Cesar	1	243	14.669	60	212.820	82.525	340	82.525
Resto Valle	17	3.828	195.619	51	2.024.840	682.417	178	40.142
Nariño	1	863	24.530	28	81.350	48.527	56	48.527
Resto Caldas	1	12	1.280	107	81.520	23.531	1.961	23.531
Resto Santander	3	143	9.884	69	99.250	30.796	215	10.265
Norte Santander	1	34	2.646	78	79.830	46.224	1.360	46.224
Guajira	1	369	11.358	31	45.390	29.403	80	29.403

1/ No. de establecimientos.

2/ Personal ocupado.

3/ Remuneración.

3/ 2/ Remuneración/Personal ocupado.

4/ Valor agregado.

4/ 2/ Valor agregado/Personal ocupado.

4/ 1/ Valor agregado/No. de establecimientos.

“Más de la tercera parte del capital extranjero —ver cuadro No. 3— declarado por 421 establecimientos en 1970, se invirtió en las áreas metropolitanas de Bogotá 36.1%; el área metropolitana de Cali concentró el 18.9% del mismo, seguida del área de Medellín con 13.6%, Barranquilla 9.8% y Cartagena el 9.3%. De las restantes, sólo la denominada “Resto del Valle del Cauca” tiene alguna importancia significativa al respecto” (1).

Una muestra muy significativa de los 421 establecimientos industriales más importantes en el país, demostró que la mayor parte de los capitales externos invertidos en la industria colombiana estaban operando sobre las factorías ubicadas en Bogotá. Ver al respecto el Cuadro No. 4.

Pese a las medidas expedidas por el gobierno para controlar las inversiones externas en las cuatro principales ciudades del país, medidas que fueron tomadas a finales de 1974, en 1977 la junta de licencias globales de importación aprobó 136 proyectos con un valor de equipos de 210 millones de dólares para nuevas industrias, ensanches y reposición de maquinaria de las fábricas ya instaladas. Se autorizó la localización del 71% de los proyectos en Bogotá, Cali, Medellín y sus áreas de influencia, lo cual demuestra que las multinacionales y en general los inversionistas externos no renuncian a las ventajas comparativas suministradas por la aglomeración en lo relacionado con la concentración del mercado y la disminución de los costos del transporte.

Un estudio más reciente que el del Dane demuestra 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 diciembre de 1978 el 88% de la inversión extranjera que ingresó al país, correspondió a expansión de empresas ya establecidas. El 12% restante, o sea de lo que correspondía a los nuevos proyectos de inversión, 70 fueron localizados en las tres grandes ciudades, lo que representaba el 71% (2).

(1) DANE. “Inversión extranjera en la industria Manufacturera en Colombia”, 1978, págs. 220-223.

(2) Garzón Hernando y Asociados Ltda., mimeo septiembre de 1979.

Los datos anteriores nos permiten algunas conclusiones importantes para nuestra observación. En primer lugar que la inversión externa en el país se hizo sobre la base de fortalecer la tendencia a la centralización territorial. En segundo lugar, que la fase de mayor expansión urbana corresponde en el país a la creciente participación del capital foráneo que —como lo señalábamos al comienzo de este capítulo— amplía su participación a fines del período bélico de la segunda guerra mundial. En tercer lugar, que aún en los años más recientes los capitales externos no renuncian a las ventajas comparativas derivadas de los fenómenos de aglomeración. En cuarto lugar, el proceso de centralización encuentra uno de sus mayores respaldos en la concentración del poder económico de los monopolios y de los oligopolios a nivel interno.

2.3. A manera de conclusiones preliminares

Hemos querido ubicar el desarrollo de los movimientos cívico regionales en el contexto de la problemática global del país y de la propia evolución histórica de los movimientos que han contado con una base regional en Colombia. Los movimientos cívico regionales vienen a constituir en la sociedad moderna una respuesta a los profundos desniveles de desarrollo regional y a las desigualdades y carencias que presentan las distintas regiones en materia de servicios públicos y sociales.

A lo largo de la historia política del país, como queda evidenciado, se han presentado profundas controversias y movimientos en torno a los problemas regionales los cuales no sólo han atravesado el proceso histórico sino, lo fundamental, han servido de base a movimientos políticos y sociales de amplia raigambre popular y han ocupado el centro de la atención tanto de los partidos políticos como de las propias fuerzas expresadas en ellos.

Tradicionalmente Colombia ha sido un país de regiones, en lo cual han incidido poderosamente la geografía y la topografía, pero también la diversidad cultural y el origen de las diversas subculturas de las cuales se ha nutrido la nación colombiana. El peso de estos elementos históricos, sociales, culturales y políticos se ha materializado en un equilibrio demográfico entre las distintas regiones concretado en la

existencia de varios centros urbanos de importancia y en la presencia de una constelación de ciudades intermedias y poblaciones entre los 50 y los 100 mil habitantes. Este equilibrio ha sido alterado o comenzó a serlo a partir de los años cincuenta, motivado por los fenómenos de concentración y centralización de los medios de producción en las cuatro principales ciudades del país, que han servido de receptáculo a los centenares de miles de migrantes provenientes del campo y de los pequeños y medianos centros poblacionales, incapaces de retener la población ante sus carencias infraestructurales. Como se ha observado, el fenómeno de la aglomeración ha sido respaldado por el Estado con la adopción de políticas favorables a la expansión macrourbana. De esta forma, el signo más evidente del equilibrio —la existencia de varios centros regionales— se convierte en el punto de partida de la resistencia regional. Como lo veremos con mayor detalle más adelante al examinar la localización geográfica de los paros cívicos, las ciudades intermedias juegan un papel crucial en el desarrollo del movimiento ciudadano de masas en el país. Todas las ciudades intermedias de importancia de la Costa Norte del país, exceptuando a las ciudades de Barranquilla y Cartagena han desarrollado paros cívicos durante el período sometido a examen. A este grupo de ciudades se suman las poblaciones de Pasto en el sur del país, Florencia y Neiva, Bucaramanga, Cúcuta, Tunja y Barrancabermeja, que son parte significativa de ciudades que se encuentran entre los 100 y los 500 mil habitantes.

El signo más visible en los últimos años es la tendencia al desequilibrio manifestado en la primacía del principal centro urbano, Bogotá, como bien se concluye de la información que hemos presentado en las páginas anteriores. Los modernos sectores económicos están localizados en las principales ciudades del país —con la sola excepción de aquéllos que están basados en la explotación de los recursos naturales (Barrancabermeja, Nobsa y Cartagena). Bogotá concentra las principales industrias de materiales de transporte (ensambladoras, repuestos) y productos metálicos y participa en una proporción significativa de la industria química y de caucho; en Medellín se reúne lo más importante de la industria textil y de prendas de vestir y participa también de la industria metálica; en Cali se congrega la industria del papel y de farmacéuticos y participa en la industria del caucho; en Barranquilla se reúne la industria naval y la fabricación de sustancias químicas de uso industrial y la producción de pinturas. Todas estas industrias atienden los mercados de las grandes ciudades y también los mercados internacionales.

Entre tanto, el aparato industrial localizado en las ciudades intermedias y menores presenta enormes disparidades en el orden tecnológico. César González y Luis B. Flórez demostraron que los aparatos productivos localizados en las ciudades intermedias y menores en los ramos de alimentos, textiles y papel y sus derivados, presentan enormes disparidades tecnológicas con aquellas unidades productivas que actuando en las mismas ramas tienen su sede de operaciones en las grandes urbes. Estas diferencias se traducen en la disparidad de los productos fabricados y en las calidades de los mismos.

Los aparatos productivos localizados en las pequeñas y medianas ciudades atienden mercados locales o regionales y tienen muy poca o ninguna presencia en los mercados de las grandes ciudades. Estas unidades productivas generalmente agregan poco valor y se encuentran principalmente ubicadas en renglones tradicionales (alimentos, metalistería, confecciones, etc.).

De esta manera, como bien lo anotan Flórez y González, el crecimiento industrial tiende en sus líneas fundamentales a la metropolización de los sectores líderes, mientras que el aparato industrial de las pequeñas y medianas ciudades se mantiene ligado por lo regular a los sectores tradicionales. Los centros urbanos que son el núcleo de regiones agrícolas y en las cuales las demandas comerciales y financieras giran en torno de las necesidades agrícolas, difícilmente podrán retener allí las ganancias generadas por estas actividades económicas. Probablemente, una parte importante de los recursos económicos generados en estas ciudades y regiones se movilizarán hacia las grandes ciudades que cuentan con una más amplia estructura económica, en busca de mejores opciones de rentabilidad. Este proceso corresponde a la inversión urbano industrial o urbano financiera de los capitalistas del campo (1).

(1) González, César y Flórez, Luis B. "Industria y Desarrollo Urbano en Colombia" en *Vida Urbana y Urbanismo*, Carlos Castillo, Colcultura 1977, págs. 208-210.

CAPITULO III

EL ESTADO Y LOS PROBLEMAS REGIONALES Y URBANOS

El fenómeno de los desequilibrios regionales y del desarrollo desigual del capitalismo no sólo se materializa en la concentración de las actividades productivas y de la población en los principales conglomerados urbanos. También lo hace en la desigual distribución, en el conjunto del territorio, de las condiciones materiales para la producción y en la infraestructura de servicios públicos y sociales.

En los mayores centros urbanos no sólo se concentran los más importantes mercados sino también las más importantes inversiones del Estado, en lo que concierne al desarrollo de la infraestructura física necesaria al proceso productivo y en materia de servicios sociales.

De esta forma la distribución de los servicios públicos y sociales no es homogénea y una de las características del capitalismo en nuestro país es el nivel que alcanzan las diferencias entre los distintos centros urbanos en lo que respecta a este tipo de servicios. El examen de los movimientos cívicos destaca como aspecto central de sus reivindicaciones —dentro de la heterogeneidad que les es propia— la exigencia de mejores servicios de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y vías de comunicación. Este tipo de reivindicaciones constituye aproximada-

mente el 90% de las exigencias planteadas al Estado por los paros cívicos locales y regionales.

La situación de los servicios públicos es más dramática en los centros urbanos periféricos que en las grandes ciudades. Con lo cual no afirmamos, de ninguna manera, que la situación de los servicios de acueducto, alcantarillado, vías, energía eléctrica, recolección de basuras, etc., sea óptima o haya llegado a un cubrimiento total y a una calidad aceptable en las cuatro principales ciudades del país. El hecho incontrastable, sin embargo, es que la situación de los servicios públicos presenta unos mayores déficit en las ciudades intermedias y en los pueblos, no sólo en aspectos relacionados con la cobertura de población a la cual se prestan este tipo de servicios, sino también a la calidad de los mismos. En cuanto a cobertura, una buena parte de las ciudades intermedias —como se verá más adelante— están por debajo de los promedios nacionales y en cuanto a calidad, los mismos informes gubernamentales plantean serias dudas.

La situación descrita es el resultado o la consecuencia del tipo de desarrollo espacial del capitalismo al cual nos hemos referido en las páginas anteriores. El poner el acento en los llamados por Lefebvre puntos fuertes del espacio —las grandes empresas y las grandes concentraciones urbanas— ha traído como consecuencia la concentración de las inversiones del Estado en los principales centros poblacionales del país, dejando de lado o haciendo un menor esfuerzo en lo que respecta al desarrollo de los centros urbanos intermedios y menores. Lo anterior se ha traducido en una concentración del déficit de servicios públicos en estas ciudades y naturalmente ha aumentado la carga social soportada por los sectores sociales que habitan en estos centros urbanos.

La ubicación principal —aunque no exclusiva del movimiento cívico— en las ciudades intermedias y en una buena proporción en los núcleos poblacionales del país que no sobrepasan los 150 mil habitantes, no es de esta manera más que el reflejo de las contradicciones sociales a que da lugar el fenómeno reseñado.

La pregunta que intentamos responder en estas circunstancias, es la siguiente: ¿Por qué el inusitado auge y la extensión de los paros cívicos a partir de la década de los setenta? ¿Cuáles fueron las causas

más próximas —ligadas al desigual desarrollo de las regiones— que hicieron presencia y provocaron este auge de la emergencia cívica en el país a partir de 1971? O para formularlo en términos aún más precisos: ¿Cuáles fueron los nuevos desarrollos de la diferenciación regional operados en la estructura económica, social y productiva, que permitieron la profundización y el desarrollo de los movimientos cívicos regionales, hasta llegar a adquirir el carácter masivo que, aún hoy, tienen en el país?

Nuestra respuesta abarcará varias líneas interpretativas del fenómeno. A grandes rasgos planteamos que la emergencia cívica responde a los procesos de profundización de las diferencias regionales y que dicha profundización ha tenido relación directa con los procesos de centralización de los recursos del Estado, con las políticas de centralización político-administrativas, con la crisis de los entes gubernamentales locales y regionales (tanto en el orden Ejecutivo como en el de los aparatos Legislativos), con la concentración de las actividades productivas y administrativas operadas en detrimento de los recursos productivos y de las funciones administrativas de las distintas regiones, y, finalmente, con la nueva situación operada a comienzos de la década del setenta en los movimientos populares. De esta suerte, el movimiento cívico y los paros cívicos son la expresión de las nuevas formas de resistencia y acción de los sectores sociales subordinados o, más exactamente, expoliados por el tipo de desarrollo capitalista en el país.

Los movimientos y los paros cívicos son una respuesta, en el nivel de desarrollo de los movimientos populares, a las crecientes desigualdades sociales y a la situación de pauperización en que desenvuelven su vida los millones de colombianos que "sobran" para los modelos de desarrollo actuales del capitalismo en el país. Sólo que su forma y sus características responden a las nuevas circunstancias tanto sociales como de aquéllas derivadas del tipo y grado de desarrollo de la Colombia contemporánea.

Y en estas circunstancias: ¿Qué papel ha jugado el Estado? ¿Cuál es el contenido de las políticas adoptadas por los sucesivos gobiernos en los aspectos y materias relacionadas con el desarrollo regional y urbano?

Estas preguntas particulares, en torno a las líneas interpretativas generales que hemos esbozado atrás, serán los objetos centrales del

presente capítulo. Naturalmente que deben tenerse en cuenta los aspectos principales contenidos en los capítulos anteriores, pues en ellos hemos planteado ya parte del marco general en el cual se mueven las políticas actuales del Estado, así como los propios movimientos cívicos.

En seguida abordaremos los problemas atinentes a las políticas en materia de servicios públicos; pero antes, será necesario presentar la situación fiscal y las características de la llamada crisis fiscal del Estado en Colombia, o más precisamente, el panorama global de las finanzas gubernamentales. Este tema está íntimamente vinculado al núcleo actual de nuestras preocupaciones, pues como se verá, el Estado confronta una serie de límites en su acción y en particular en los aspectos relacionados con la producción de bienes y servicios urbanos. Ello por cuanto hay que alejarse de las interpretaciones facilistas y voluntaristas del *si se puede* tan de moda en los momentos actuales. Más bien habría que interrogarse por el *hasta dónde se puede* modificar el marco de los conflictos sociales sin tocar con el fondo del problema, o sea con el tipo y modalidades del desarrollo capitalista en el país. Hasta dónde podrían llegar las medidas descentralistas sin tocar con los intereses de los monopolios y estructuras productivas que tienen como punto nodal de su desarrollo las economías de escala y de aglomeración.

Los interrogantes relacionados con los puntos anteriores requieren por fuerza de necesidad relacionarse con la llamada crisis del Estado capitalista contemporáneo, por lo menos en lo que toca con la producción de bienes y servicios de consumo colectivo. Pues la crisis regional y urbana se relaciona en buena medida con dicha problemática.

Las marcadas deficiencias en la prestación de los servicios públicos y sociales corresponden a los limitados recursos del Estado en su conjunto para proporcionarlos en la cantidad y la calidad requerida por la creciente urbanización de la sociedad colombiana, y no sólo colombiana, sino periférica en general.

Debe entenderse bien cuando hablamos de la concentración de los bienes y servicios sociales en las grandes ciudades. Como ya lo advertimos, entendemos perfectamente que tales bienes y servicios sociales son insuficientes para las necesidades crecientes de la población de las grandes metrópolis, no sólo en nuestro país sino en

buena medida también en Latinoamérica. Lo que advertimos es que dicha problemática es mucho más aguda en los pequeños y medianos centros urbanos. Pero ambas se relacionan con los limitados recursos de que dispone el Estado para cubrir con satisfacción los bienes y servicios que debe producir. Esas limitaciones en las finanzas gubernamentales están relacionadas con los modelos de acumulación predominantes en las sociedades latinoamericanas y naturalmente en la colombiana, que agudizan el problema de la crisis fiscal en el Estado de las sociedades dependientes de nuestro continente.

La crisis fiscal no es un elemento exclusivo de las sociedades y Estados de la periferia capitalista, pues como lo veremos, esta crisis fiscal aparece como algo consustancial a la existencia del propio Estado capitalista contemporáneo. Lo que queremos indicar es que esta crisis es mucho más aguda en las sociedades como la nuestra, por el tipo de modelos de acumulación y por las relaciones de dependencia.

Los modelos de acumulación en Latinoamérica en general y en Colombia en particular, en los últimos 15 años, han puesto en el centro de sus preocupaciones los procesos de acumulación a costa de las necesidades crecientes de la población. Este tipo de "capitalismo salvaje" del cual se habla recientemente, ha mantenido elevados niveles de crecimiento económico, pese a la situación de crisis del capitalismo en el mercado mundial. Téngase en cuenta que los promedios de crecimiento económico para los últimos 11 años en Colombia (1970-1981) han sido del 6.0% anual (1). Los beneficios de tal crecimiento económico, sin embargo, se han mantenido en manos de un reducido número de conglomerados financieros e industriales sin que el Estado colombiano haya intervenido para irrigarlos en el conjunto de la sociedad. Por el contrario, el Estado mismo se ha asociado al propósito de concentrar el ingreso nacional en reducidas manos y los procesos de intervención sobre los procesos de acumulación han sido muy débiles, si es que han llegado realmente a existir. La muy escasa intervención del Estado sobre los procesos de acumulación capitalista se ha traducido en el raquitismo de sus finanzas públicas. Y esas

(1) Los datos concretos de crecimiento económico por años para Colombia son los siguientes: 1970, 8.9%; 1971, 5.8%; 1972, 7.8%; 1973, 7.1%; 1974, 5.9%; 1975, 1.8%; 1976, 5.7%; 1977, 4.8%; 1978, 8.9%; 1979, 5.1%; 1980, 4.0%. Datos del Banco de la República.

raquíticas finanzas públicas se distribuyen prioritariamente sobre los grandes centros urbanos con una irrigación muy débil sobre el conjunto de la geografía nacional. Es este el sentido preciso que queremos darle al hecho que hemos destacado cuando hablamos de desigual distribución de los recursos estatales.

El fenómeno de la dependencia también cuenta en el contexto que estamos analizando, principalmente por dos razones: la primera tiene que ver con la incidencia de los ciclos del mercado mundial en los niveles de ingresos percibidos por el país en el intercambio de sus productos. La segunda tiene que ver con la presencia —en el interior mismo del Estado— de los intereses del capitalismo metropolitano. No es un secreto que ante la carencia de recursos internos —por la no intervención sobre los procesos de acumulación— el Estado y las clases dominantes criollas acuden al crédito externo para financiar buena parte de sus obras. El capitalismo metropolitano, y en nuestro caso principalmente el norteamericano, orientan su inversión de acuerdo naturalmente a los intereses de sus conglomerados financieros, que fundamentalmente se encuentran localizados en las más grandes ciudades; ello, además de cobrar una determinada tasa de interés por sus créditos. De esta forma, buena parte de las obras de infraestructura industrial y de redes de servicios públicos están financiadas por el capital externo, el cual presiona por aumento de tarifas, etc. De esta forma, también el problema de la dependencia se refleja en el problema de las finanzas gubernamentales.

Con esta ubicación de la problemática y con los elementos que hemos aportado en lo que va del presente capítulo queremos pasar a dar una explicación sobre las características de la crisis fiscal y de la producción de bienes y servicios por parte del Estado.

3.1 El Estado, los servicios públicos y la crisis fiscal

La pregunta crucial que nos formulamos es: ¿Por qué el Estado se encarga de la producción de bienes y servicios en la sociedad capitalista?, y la otra, ¿Cuál es la naturaleza de los bienes y servicios producidos por el Estado?

En cierta forma es la misma pregunta que se formula Elmar Altvater: ¿De qué manera se efectúa en la actualidad la coordinación de una sociedad integrada por múltiples unidades de capital y cuál es el papel desempeñado en este sentido por el Estado? (1).

A nivel del "capital en general", como fue analizado por Carlos Marx, la existencia real del capital es por presuposición un capital social total. Este capital social total es la organización unificada y general de las distintas unidades de capital. El capital total es, a su vez, el resultado de las transacciones efectuadas por las unidades individuales, que a través de sus relaciones en la competencia (en el mercado) crean las condiciones para la existencia del capital total: condiciones medias de explotación, idéntica tasa de plusvalor, tasa media de ganancia.

La competencia en el capitalismo no es —de esta forma— una mera apariencia, sino más bien la forma de cumplimiento de las leyes inherentes al capital. O dicho en otros términos, en el mercado competitivo el capital puede ser producido como capital total (2).

La relación en la competencia sólo es posible si las distintas unidades capitalistas —activas en distintas ramas de la producción— obtienen una tasa media de ganancia o de plusvalor. Y allí justamente radica uno de los problemas cruciales del capitalismo, *puesto que no todas las funciones sociales pueden ser efectuadas con una ganancia media*. Este es el caso de una parte importante de las llamadas condiciones generales de la producción, las cuales no pueden ser producidas con una ganancia media. Pero, esas condiciones generales de la producción son una necesidad para todas las unidades de capital y como tal deben ser producidas a cualquier costo, puesto que son absolutamente necesarias para el proceso de acumulación capitalista en las distintas ramas o actividades productivas en las cuales desarrollan su acumulación las distintas unidades individuales.

(1) Altvater Elmar, "Notas sobre algunos problemas del intervencionismo de Estado", en "El Estado en el Capitalismo Contemporáneo", Siglo XXI, 3a. edición, 1980, págs. 88-133.

(2) Una explicación más completa puede encontrarse en Altvater Elmar, *op. cit.* págs. 92-94.

Como son una necesidad imprescindible para el proceso global de la producción capitalista, se requiere entonces una institución no sujeta a las limitaciones del propio capital, una institución cuyos actos no estén determinados así por la necesidad de producir plusvalor, una institución que esté "junto a la sociedad burguesa y al margen de ella", una institución que supla las necesidades globales del capital. Como resultado de esto, la sociedad burguesa desarrolla, en el Estado, una forma específica que expresa los intereses generales del capital. El Estado no puede ser concebido, entonces, ni como un mero instrumento político ni como una institución establecida por el capital, sino más bien como una forma especial de cumplimiento de la existencia social del capital al lado y conjuntamente con la competencia, como un momento esencial en el proceso de reproducción social del capital (1). Sin embargo, es necesario tener presente, que si bien el Estado expresa el interés general del capital no lo hace libre de las contradicciones entre las distintas fracciones capitalistas.

Algunas de estas funciones del Estado con respecto al capital global han sido el objeto de recientes estudios. Elmar Altvater en el trabajo que hemos mencionado distingue cuatro sectores que son asumidos por el Estado en razón de que —en general— no pueden ser realizadas por las unidades de capital mediante la concurrencia y con una tasa media de ganancia. Dichos sectores serían:

- a. La creación de las condiciones materiales generales de la producción (la infraestructura).
- b. La determinación y salvaguardia del sistema legal general en el cual concurren las relaciones de los sujetos (legales) en la sociedad capitalista.
- c. La regulación de los conflictos entre trabajadores y capitalistas, y de ser necesario, la opresión política de la clase obrera, no sólo por medios políticos sino también militares.
- d. Garantía y expansión del capital nacional total en el mercado capitalista mundial.

(1) Altvater Elmar, *op. cit.* pág. 92.

Con el término de condiciones generales y materiales de la producción, Altvater se refiere al "segmento de las condiciones materiales de la producción que no pueden ser creadas por las diversas unidades de capital, debido a que su producción no es redituable. El resultado es que las demandas son hechas por el proceso de trabajo social pero no pueden ser satisfechas bajo condiciones capitalistas, las cuales integran los procesos de trabajo y de creación de valor" (2). Las funciones estatales en esta materia no siempre han sido las mismas en la sociedad capitalista, pues, algunos renglones de estas condiciones pudieron haber sido explotados con una rentabilidad media en fases anteriores (el caso de los ferrocarriles de la Europa del siglo pasado) y otros que no son rentables en la sociedad de hoy, pueden ser recuperados por las unidades de capital en la sociedad del futuro.

En la sociedad capitalista contemporánea en general, el Estado se ocupa de proveer: el sistema de comunicaciones (calles, canales, servicios telegráficos, postales y telecomunicaciones); lo relativo a la calificación de la mano de obra (sistema educativo); el mantenimiento de la capacidad de la fuerza laboral (sistema de salud); el suministro de agua; el mantenimiento de los servicios de aguas negras (cloacas y albañales) y de aseo urbano; el desarrollo de infraestructura para la industria (parques industriales); suministro de energía eléctrica; labores de investigación científica y tecnológica; etc.

Un sinnúmero de razones impide que estos procesos puedan ser operados sobre una base capitalista; entre los principales pudieran mencionarse: las altas inversiones de capital y el lento proceso de circulación; las dificultades que presenta el producto arrojado (salud pública; educación; investigación, etc.) para ser convertido en mercancías, por lo menos bajo una forma clásica; la estrechez de la demanda (demanda que por demás está socializada), en términos absolutos, para una producción rentable; los bajos niveles de ganancia, etc.

De esta manera estos renglones son arrojados en hombros del Estado, pues son absolutamente imprescindibles tanto para la producción capitalista como para la reproducción social. Como lo veremos al final del presente capítulo, el Estado colombiano se ciñe en líneas generales a la distribución que aquí hemos hecho, con base en los aportes de Altvater.

(2) *Ibid*, pág. 95.

3.2. La cuestión fiscal

La otra cuestión que nos interesa en este nivel de explicación del problema se relaciona con los recursos económicos del Estado y particularmente con la llamada crisis fiscal. Para ello nos basaremos en la excelente obra de James O'connor sobre la crisis fiscal del Estado en la sociedad norteamericana (1).

La cuestión fiscal está relacionada directamente con la problemática que nos ocupa, puesto que se trata de examinar la disponibilidad de recursos en el Estado capitalista, entre otras cosas, para la producción de los renglones que previamente hemos definido como funciones del Estado y que tocan directamente con los modernos movimientos sociales en Colombia, entre ellos el que nos concierne, cual es el de los movimientos y paros cívicos.

¿De dónde obtiene el Estado capitalista los recursos para el desarrollo de sus actividades? Entre estas actividades no sólo nos referimos a las relacionadas con la satisfacción de las condiciones generales para la producción capitalista, sino también a las actividades que tienen como propósito la legitimación y la integración de las clases subordinadas en el modo de producción capitalista.

El Estado capitalista obtiene sus ingresos a través de impuestos, tasas y algunas actividades lucrativas que desarrolla al mantenerlas como monopolios. El principal rubro de ingresos es, sin embargo, el de los impuestos o contribuciones, pues como ya lo anotaba Marx desde el siglo pasado, "La existencia económica del Estado está constituida por los impuestos, así como la existencia económica de los trabajadores está representada en el salario" (2).

De esta manera, la crisis fiscal que se observa en el Estado moderno, no es más que la representada por un aumento mayor de los gastos que de los ingresos.

(1) O'connor, James. *"The fiscal crisis of the State"*, New York, st. Martin's press, 1973.

(2) Marx Carlos *"La critique moralisante et la morale critique"*, Editions Spartacus, p. 112.

O'connor construye su teoría de la crisis fiscal con base en tres elementos centrales. En primer lugar parte del reconocimiento de las dos funciones contradictorias que debe cumplir el Estado capitalista: contribuir al proceso de acumulación capitalista, y legitimar la explotación sobre la que se levanta dicha acumulación. O sea que el Estado debe procurar el apoyo a la acumulación que las diversas unidades del capital desarrollan, y a la vez mantener la paz y la armonía social. Tanto la acumulación como la legitimación se traducen en gastos que el Estado debe efectuar, so pena de no cumplir a satisfacción con las dos funciones centrales señaladas. Ahora bien, como lo hemos mencionado, para obtener sus ingresos el Estado necesariamente tiene que intervenir sobre los procesos de acumulación capitalista y sobre los ingresos de los trabajadores.

El segundo elemento de la explicación de O'connor parte de la consideración de que el Estado es un elemento integrante del proceso de acumulación. Para penetrar en el análisis, O'connor distingue tres sectores en la estructura económica del capitalismo en la sociedad moderna: el sector monopólico que basa su crecimiento en la expansión del capital y la tecnología, y que constituye el principal sector acumulador. El sector que él llama competitivo, el cual crece con base en la fuerza de trabajo "liberada" por el proceso de apropiación tecnológica en el sector monopólico. La acumulación desarrollada en este sector se realiza con base en bajas condiciones técnicas y con un menor crecimiento que en el sector monopólico. Finalmente el sector Estatal, que incluye la producción organizada por el mismo Estado y la producción contratada por éste al sector privado. Ni uno ni otro tipo de producción estatal está sujeto a la disciplina del mercado. Una consecuencia de ello es su baja productividad y las tendencias inflacionarias en el presupuesto del Estado.

El tercer elemento de la teoría de O'connor concierne al conjunto de las relaciones entre rubros específicos de los gastos del Estado y las funciones que debe cumplir éste en relación con la acumulación y la legitimación. Distingue a este nivel O'connor dos tipos de gastos del Estado: los gastos llamados por él de "capital social", que serían aquéllos que favorecen la acumulación de los capitales privados (creación de condiciones materiales para la producción capitalista, según los términos que hemos venido empleando nosotros a lo largo del presente trabajo). Tales gastos serían indirectamente productivos para

el capitalismo. El otro sector es el que llama O'Connor "gastos sociales", que serían los gastos destinados a la asistencia social y en general a las labores de legitimación, gastos que no contribuirían a generar un plusvalor. En la medida en que éstos últimos son los que mantienen un menor nivel y son más golpeados en los momentos de crisis, la crisis fiscal sería en sus raíces una crisis social.

Los límites fiscales del Estado estarán determinados entonces por la posibilidad de intervenir sobre los procesos de acumulación y sobre los ingresos de los trabajadores. La resistencia entonces provendrá también de los capitalistas, quienes se muestran muy interesados en el monto de sus contribuciones como también en la forma de utilización de las mismas. "Para la burguesía, tanto el modo de distribución y de percepción como la forma del empleo de los impuestos, constituyen una cuestión vital no sólo por su influencia sobre el comercio y la industria, sino porque éste es el garrote de oro con el cual se estrangula la monarquía absoluta" (1).

La cuestión de los servicios públicos es de esta manera sumamente compleja, puesto que como hemos visto, hacen parte del sector Estatal, en razón de que se ha descargado su producción no rentable en hombros del Estado, que a su vez presenta límites en cuanto a los recursos de que dispone para su producción. A lo anterior habría que agregar que —como bien lo señalan Altvater y Lojkine— (2) los productos arrojados en estos renglones por el Estado, presentan una serie de dificultades para ser convertidos en mercancías. Y al mismo tiempo, se ha señalado que una característica importante de estos bienes y servicios está relacionada con la naturaleza socializada del consumo o consumo colectivo. Este rasgo es particularmente importante para el análisis de los movimientos urbanos, pues la naturaleza socializada del consumo es la que permite —con una mayor facilidad que los aspectos relacionados con el consumo individual— la generación de un movimiento colectivo y de una movilización masiva que reclama del Estado una mejor y mayor producción en vista a la satisfacción de las necesidades planteadas a los habitantes de las ciudades en estos niveles.

(1) Marx, Carlos, *Op. cit.* pág. 113.

(2) Lojkine, Jean. *El marxismo, el Estado y la Cuestión Urbana*, Siglo XXI, 1977, págs. 114-145.

3.3. La crisis fiscal en Colombia

Ubicada la problemática central tanto en materia de producción de bienes y servicios por parte del Estado como en lo relacionado con la llamada crisis fiscal, en las siguientes páginas abordaremos dos aspectos centrales que tocan con nuestra temática cuales son: de un lado, la crisis fiscal del Estado colombiano —a través del examen del déficit fiscal en los últimos años— y de otro lado, la estructura interna de las finanzas gubernamentales en Colombia.

Recuérdese que hemos señalado que una de las características centrales de las finanzas gubernamentales en Colombia está relacionada con los bajos niveles tributarios por parte de los sectores capitalistas hegemónicos o dominantes. Este aspecto se ve en términos concretos si se examina la estructura interna del fisco nacional en el cual predominan los impuestos indirectos y los impuestos sobre las rentas de trabajo, mientras que los renglones de impuestos directos no sólo son bajos proporcionalmente sino que han venido perdiendo importancia en los últimos años.

En el conjunto de las finanzas gubernamentales podrá apreciarse el recurrente déficit fiscal del Estado en Colombia, lo cual toca directamente con nuestra temática toda vez que los renglones más deficitarios serán aquéllos relacionados con los recursos destinados a la reproducción de la fuerza de trabajo y, en términos del desarrollo regional, en la concentración de la inversión de los recursos fiscales en los tres mayores conglomerados urbanos del país, (Bogotá, Medellín y Cali).

En la estructura interna del fisco nacional se observa el predominio de los llamados impuestos indirectos y de los impuestos sobre las rentas del trabajo. Esta estructura tiene como propósito el de gravar a los sectores del trabajo y a los sectores capitalistas intermedios. Las fracciones dominantes han impuesto el sistema de "amplia base" con el fin de drenar una parte importante de la plusvalía obtenida por las unidades productivas medianas y pequeñas. Lo anterior permite que las fracciones monopólicas se beneficien, a través de las inversiones estatales, de una parte importante de las ganancias obtenidas por las fracciones capitalistas subordinadas. Desde el punto de vista regional se observa también una tributación de las regiones menos desarrolladas hacia los

principales centros urbanos en donde se concentra la inversión pública del Estado.

Para hacernos a una idea global de los recursos estatales presentamos a continuación las cifras que nos indican el tamaño del Sector Público en Colombia (ver cuadro No. 5).

Como se observa, la participación estatal se mantiene, proporcionalmente, en términos muy estables en el conjunto de la economía nacional en los últimos 15 años. Dicha participación está representada en los dos rubros de inversiones que hemos mencionado: inversiones en obras que requiere el proceso de acumulación capitalista y servicios públicos y sociales, destinados a la reproducción social. La principal limitante a la acción del Estado está representada en la crisis fiscal o déficit fiscal y el raquitismo de las finanzas públicas en la escasa tributación de los sectores monopólicos.

Desde el punto de vista interno, el sistema fiscal colombiano descansa principalmente en los llamados impuestos indirectos. Estos impuestos han venido aumentando su participación dentro del sistema fiscal colombiano. En 1976 los impuestos indirectos representaban el 55.6% de los ingresos estatales. En 1979 representaban ya el 65.6%, lo que equivale a un aumento del 10% en estos cuatro años. (Ver cuadro No. 6)

Los impuestos percibidos a través de la cuenta especial de cambios se relacionan con: impuesto a las ventas de café (que aporta el 50% de los ingresos percibidos a través de la cuenta especial); impuesto a las remesas; manejo de las reservas internacionales y dividendos obtenidos por la compra venta de divisas. Los llamados "otros indirectos" están relacionados principalmente con los impuestos al consumo y dentro de ellos el más importante es el llamado impuesto a las ventas. Como se observa, los ingresos obtenidos por los impuestos directos (a la renta, propiedades, etc.) son inferiores a los indirectos y aún a los impuestos al consumo contenidos en el rubro de los llamados "otros indirectos".

El estudio reciente de las finanzas gubernamentales concluye al respecto: "Con el paso de los años y las reformas sucesivas, el impuesto a las ventas se convirtió en el segundo de mayor importancia en términos de recaudos del gobierno central nacional y en el más

Cuadro No. 5

Tamaño del sector público colombiano 1967-1979

Año	Millones de pesos				Como porcentaje del PIB a)			
	Ingresos corrientes	Ingresos tributarios	Gastos totales	Valor agregado b)	Ingresos corrientes	Ingresos tributarios	Gastos totales	Valor agregado
1967	17.920	11.004	20.924	13.369	21.6	13.2	25.2	16.1
1968	21.809	13.243	26.812	16.260	22.7	13.8	27.8	16.9
1969	25.768	15.083	34.365	17.504	23.5	13.8	31.3	16.0
1970	31.491	17.803	40.741	22.357	24.2	13.7	31.3	17.2
1971	37.650	21.493	49.287	25.982	24.7	14.1	32.4	17.1
1972	44.401	24.551	56.839	29.630	23.9	13.2	30.5	15.9
1973	54.520	36.656	69.837	35.738	22.4	12.6	28.7	14.7
1974	69.740	38.987	90.243	47.881	21.2	11.8	27.4	14.5
1975	95.907	56.374	114.551	68.907	23.2	13.6	27.7	16.7
1976	129.215	69.279	148.951	87.637	24.2	13.0	27.9	16.4
1977	168.354	89.692	205.452	111.969	23.4	12.5	28.6	15.6
1978	220.674	118.080	248.845	151.966	24.6	13.2	27.8	17.0
1979*	295.646	154.865	347.319	203.525	25.2	13.2	29.6	17.3

* Estimativos preliminares.

a) Excluye empresas financieras.

b) Calculado como la diferencia entre ingresos corrientes y los gastos que no constituyen remuneración a factores productivos.

FUENTE: Compendio de Estadísticas y Cuentas Nacionales.

Cuadro No. 6

Ingresos corrientes efectivos del Gobierno Nacional 1976-1979 (En millones de pesos)

	1976	1977	1978	1979
I. Impuestos directos	20.602	24.069	30.558	37.440
II. Impuestos indirectos	27.139	38.103	51.427	75.130
1. Cuenta especial de cambios	5.500	8.800	10.900	23.800
2. Otros indirectos	21.639	29.303	40.527	51.330
III. Otros no tributarios	1.090	1.245	2.100	2.010
Totales	48.831	63.417	84.065	114.580

dinámico. De representar tan sólo el 9% de sus ingresos tributarios en 1979, pasó a participar con más del 21% en 1979" (1).

Además de gravar fuertemente a los sectores populares y a los sectores capitalistas subordinados, la estructura fiscal colombiana tiene otra característica muy importante. Ella se relaciona con la inestabilidad y flexibilidad que comporta el conjunto del sistema tributario. Ello en razón de que la cuenta especial de cambios depende fundamentalmente de los ingresos provenientes de las ventas de café en el exterior y estos ingresos a su vez dependen de la evolución de los precios del grano en los mercados externos. Por tanto dichos ingresos presentan un alto grado de flexibilidad.

En cuanto a los ingresos internos indirectos, como el de las ventas, también se encuentran influenciados y hasta cierto punto determinados por la evolución económica interna. De hecho, tales fenómenos han operado de manera directa en los últimos años sobre el fisco nacional contribuyendo a la agudización de la crisis.

(1) *Informe Wiesner-Bird*. "Las finanzas intergubernamentales en Colombia", versión preliminar, Planeación Nacional, julio 1981, págs. 120-121.

La cuantía del déficit fiscal en Colombia

El déficit fiscal en Colombia fue, durante los primeros cinco años de la década de los setenta, del 25%. A partir de 1975 y hasta 1979 tuvo un descenso significativo para situarse en un guarismo cercano del 17%. Esta tendencia a la baja que se mantuvo hasta 1979, estuvo relacionada con el crecimiento de los ingresos producto de la doble bonanza: la bonanza cafetera y la bonanza de la marihuana. A partir de 1979 se vuelve a presentar un incremento en el déficit fiscal a causa de dos factores principales: de un lado, como efecto de la baja en los precios internacionales del café y la marihuana, y de otro, por el reinicio en vasta escala de la inversión estatal (Plan de Integración Nacional).

Frente al déficit fiscal, el Estado ha recurrido al crédito tanto interno como externo. La tendencia que puede observarse (ver Cuadro No. 7) en la política de endeudamiento ha sido la de privilegiar el crédito externo para refinanciar el fisco nacional. En 1970, con un déficit fiscal de 24.6%, el crédito externo cubrió el 41.1% del faltante, mientras que en 1978, para financiar un déficit de 12.9%, se acudió a un endeudamiento externo del 70.5%.

Durante los últimos 10 años el déficit fiscal en Colombia ha sido financiado, en promedio, con un 56% de crédito externo y con un 42% de crédito interno.

3.4. La producción de bienes y servicios por parte del Estado en Colombia

En Colombia el Estado mantiene el control sobre el conjunto de las actividades que proveen condiciones materiales para la producción y para la reproducción social. Este control está reglamentado por la ley y el Estado goza de prerrogativas amplias de intervención y control.

Una porción significativa de las actividades relacionadas con la creación de las condiciones materiales para la producción y la reproducción se encuentra directamente en manos del Estado. Este mantiene en sus manos la producción de energía eléctrica, las empresas de acueducto y alcantarillado, un sector del aparato de comunicaciones (tanto

Cuadro No. 7

Financiación del déficit del sector público, 1970-1979

Año	Ahorro como proporción de los ingresos corrientes	Déficit como proporción de los gastos totales	Fuentes de financiación a/				Total
			Crédito interno	Crédito externo	Otros de capital	Residuo b/	
1970	11.4	24.6	49.0	41.1	8.6	1.3	100.0
1971	13.6	25.8	32.6	49.8	6.5	11.1	100.0
1972	8.8	24.9	33.0	54.8	9.4	2.8	100.0
1973	8.2	24.7	37.6	52.9	10.4	- 0.9	100.0
1974	8.3	24.6	56.4	34.5	11.9	- 2.8	100.0
1975	15.2	17.6	44.5	45.7	12.9	- 3.1	100.0
1976	16.9	15.2	40.5	62.6	15.2	-18.3	100.0
1977	12.0	20.8	42.4	47.5	10.6	- 0.5	100.0
1978	16.9	12.9	56.1	70.5	15.2	-41.8	100.0
1979*	14.5	16.9	36.8	90.1	10.6	-37.5	100.0

* Estimativos preliminares.

a/ Como porcentaje del déficit.

b/ Incluye transferencias contables (recursos del balance) y superávit o déficit fiscal.

FUENTE: Informe Wiesner-Bird, op. cit. pág. 17.

en lo relacionado con las vías terrestres como en las telecomunicaciones), una parte importante del sistema de salud, el sistema de enseñanza pública (dado que existe un sector en manos de particulares), el sistema de aseo urbano, la producción y explotación de hidrocarburos, etc.

De esta forma, se pueden distinguir dos niveles de participación y/o control del Estado sobre las condiciones materiales para la producción y la reproducción social: de un lado, la prerrogativa legal de intervención y control, que abarca a todos los servicios públicos, y de otro, la producción directa por parte del Estado de algunos de estos servicios. De esta manera, las actividades que se encuentran en manos de particulares o de unidades capitalistas (transporte colectivo urbano, correo aéreo, etc.) se encuentran bajo el control de los organismos gubernamentales.

Las instituciones encargadas de la producción y/o control sobre las actividades relacionadas con los servicios públicos han venido sufriendo un sinnúmero de transformaciones internas en los últimos 15 años. Estas transformaciones se han encaminado a lograr una mayor centralización y control burocrático por parte del Ejecutivo central, sustrayéndolas del control de los organismos locales y regionales de poder. Como resultado se ha operado una tendencia centralista en este tipo de instituciones y la creación de entidades nacionales con un fuerte control e ingerencia del Ejecutivo nacional. Estos entes nacionales han ido acaparando, no sólo las diversas actividades públicas, sino lo más importante los propios recursos estatales destinados a la producción y reproducción social.

CAPITULO IV

LA CENTRALIZACION DE LAS FINANZAS PUBLICAS Y LA CRISIS DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL

Vistas las características y la naturaleza de la crisis fiscal en los capítulos anteriores, en las líneas que siguen trataremos de precisar los elementos más importantes de esta misma crisis a nivel de las entidades del gobierno local y regional. Destacaremos en este capítulo la centralización operada en las finanzas gubernamentales y el fracaso de los mecanismos destinados a producir la llamada redistribución descentralizada de las finanzas públicas.

Examinaremos en concreto los dos mecanismos contemplados en la legislación como instrumentos de descentralización de las finanzas gubernamentales, esto es, el llamado situado fiscal y la cesión del impuesto a las ventas.

Finalmente analizaremos la centralización operada en el crédito gubernamental y en la inversión del Ejecutivo central.

4.1. Centralización de las finanzas públicas y crisis de los fiscos municipales y departamentales

El proceso de centralización político-administrativo que hemos descrito quedaría incompleto si no examinásemos el proceso de centra-

lización en la recolección de las finanzas estatales en Colombia y la concentración de la inversión en manos del Estado central y concretamente del Ejecutivo nacional.

Una de las manifestaciones más visibles en los últimos 15 años en materia de finanzas públicas está constituido precisamente por la concentración de los recursos tributarios en manos del aparato central del Estado, el cual ha llegado a disponer de cerca del 85% del total de los ingresos tributarios. Mientras esto sucede a nivel de las finanzas centrales, los fiscos departamentales y municipales sólo disponen en conjunto de un 15%. Al mismo tiempo que se opera este fenómeno en la recolección de los recursos fiscales del Estado, sucede otro tanto con las inversiones puesto que ellas, como lo hemos señalado, se orientan primordialmente a aquellas obras relacionadas con la dotación de mejores condiciones de producción a las fracciones hegemónicas del capital que operan en los principales centros urbanos.

El examen de los recursos económicos del Estado nos permite constatar los dos hechos que hemos afirmado y aún algo más: si se observa el Cuadro No. 8, se ve sin mucha dificultad que esta tendencia en la centralización de las finanzas públicas tuvo su mayor desarrollo en los últimos 15 años en el país. (Ver cuadro No. 8)

Como se desprende del cuadro la concentración de los recursos económicos del Estado en el nivel nacional sufrió un acelerado proceso de centralización a comienzos de la década del setenta, lo cual repercutió de manera negativa en los ingresos percibidos a nivel municipal y departamental. La conclusión de los más recientes estudios sobre el comportamiento de las finanzas públicas bien puede ser resumido por lo que concluye uno de ellos: "francamente el sistema fiscal colombiano ha sido incapaz de proveer a los departamentos y a los municipios de fuentes seguras de ingresos propios que les permitan satisfacer las necesidades de servicios públicos locales" (1).

Esta situación no fue ajena al desarrollo de los movimientos cívicos regionales y locales; por el contrario, pensamos que la aceleración en la

(1) Manrique, Rodrigo. "Las reformas tributarias en Colombia 1886-1974", Instituto de Estudios Colombianos, 1979, pág. 107.

Cuadro No. 8
Distribución Porcentual de la Tributación en los tres niveles del
Gobierno en Colombia. 1950-1979 (a).

Año	Nacional	Departamental	Municipal	Total
1950	70.6	18.7	10.7	100.0
1951	74.6	15.2	10.2	100.0
1952	70.4	15.9	13.7	100.0
1953	73.0	15.3	11.7	100.0
1954	74.0	14.6	11.4	100.0
1955	73.0	16.1	10.9	100.0
1956	69.8	18.7	11.5	100.0
1957	65.5	22.2	12.3	100.0
1958	70.0	19.7	10.3	100.0
1959	66.6	20.0	13.4	100.0
1960	69.2	19.7	11.1	100.0
1961	68.1	21.0	10.9	100.0
1962	63.8	23.5	12.7	100.0
1963	67.6	21.6	10.8	100.0
1964	71.1	19.1	9.8	100.0
1965	70.1	19.2	10.7	100.0
1966	74.0	16.8	9.2	100.0
1967	73.7	16.6	9.7	100.0
1968	74.9	15.4	9.7	100.0
1969	74.8	15.1	10.1	100.0
1970	76.6	14.2	9.2	100.0
1971	78.1	13.0	8.9	100.0
1972	78.7	12.5	8.8	100.0
1973	79.5	11.8	8.7	100.0
1974	81.1	11.3	7.6	100.0
1975	83.6	10.1	6.3	100.0
1976	84.0	10.1	5.9	100.0
1977	83.9	10.4	5.7	100.0
1978	84.5	10.0	5.5	100.0
1979	84.6	9.7	5.7	100.0

(a) FUENTE: Informe Wiesner-Bird, *op. cit.*, pág. 33.

concentración de los recursos a nivel nacional fue respondida a nivel local y regional con la ampliación y masificación del movimiento y de los paros cívicos. Justamente el movimiento cívico inicia su escalada hacia 1971 cuando ya las finanzas locales y departamentales están en franca crisis.

4.2. Los mecanismos redistributivos

Centralizadas las finanzas públicas al punto que hemos observado en el acápite anterior, el gobierno adoptó dos instrumentos centrales para la redistribución de las finanzas públicas: el situado fiscal y la cesión del impuesto a las ventas.

El situado fiscal constituye el mayor aporte hecho por la nación a los departamentos y a los municipios, incluidos los territorios nacionales.

El artículo 182 de la Constitución Nacional, tal como fue reformado en 1968, estipula que el 30% del total distribuido sea repartido por partes iguales entre cada una de las entidades territoriales, mientras que el 70% lo sea de acuerdo a la población de cada uno. Mediante la ley 141 de 1971 se aprobó que, comenzando en 1973, el 13% del total de los ingresos fuera distribuido a la manera señalada, elevándose la proporción al 14% para 1974, y al 15% en 1975. La misma ley estipulaba que si los ingresos de la nación crecían a un ritmo del 15% o más, debería elevarse el situado fiscal a razón del 2% anual. Estos ingresos deberían distribuirse de acuerdo a las siguientes proporciones fijas: el 74% debería destinarse a los gastos de la educación primaria y el 26% restante a los gastos de salud pública.

Estos ingresos no entran a los departamentos puesto que el Ejecutivo central creó los llamados Fondos Educativos Regionales (FER) y los Servicios Seccionales de Salud. Ambos dependen de las carteras ministeriales respectivas.

Formalmente el Ejecutivo nacional y el Congreso se ajustan a la ley, puesto que al asignar el presupuesto cada año se estipula el 15% respectivo, monto en el que se estancó la cuantía de la transferencia. En la realidad ocurre una cosa distinta, puesto que las entidades territoriales mayormente beneficiadas son aquéllas en las que se concentra la

población. Con lo anterior queremos decir que hay algunas entidades territoriales que reciben más de lo que les corresponde de acuerdo con lo establecido en la misma ley. "En el período 1973-1977, las entidades que obtuvieron recursos mayores de los que les correspondía fueron Cundinamarca, Bogotá, Santander y Chocó; mientras que los perdedores, además de los Territorios Nacionales fueron los departamentos de Bolívar, Valle, Risaralda y Atlántico" (1).

Lo afirmado tiene plena comprobación si examinamos la real distribución del situado fiscal en 1977:

Cuadro No. 9
Distribución del situado fiscal 1977
(Millones de pesos)

	Transferencia real (a)	Distribución porcentual	Distribución porcentual poblac. 1964 b/	Transferencia estimada c/	Diferencia d/	Diferencia como porcentaje de transferencia est.
Antioquia	613.4	11.6	14.2	575.6	37.8	6.6
Atlántico	192.5	3.6	4.1	201.4	-8.9	-4.4
Bolívar	171.0	3.2	4.0	197.8	-26.8	-13.5
Boyacá	268.4	5.1	6.1	275.5	-7.1	-2.6
Caldas	214.1	4.0	4.1	201.4	12.7	6.3
Cauca	191.4	3.6	3.5	179.2	12.2	6.8
Cesar	98.7	1.9	1.5	105.2	-6.5	-6.2
Córdoba	212.1	4.0	3.4	175.5	36.6	20.8
Cundinamarca	331.0	6.2	6.4	286.6	44.4	15.5
Chocó	90.8	1.7	1.0	86.6	4.2	4.8
Bogotá	445.4	8.4	9.7	408.9	36.5	8.9
Guajira	75.3	1.4	0.8	79.2	-3.9	-4.9
Huila	142.4	2.7	2.4	138.5	3.9	2.8
Magdalena	149.2	2.8	3.0	160.7	-11.5	-7.2
Meta	84.7	1.6	1.0	86.6	-0.9	-1.0
Nariño	175.7	3.3	4.0	197.8	-22.1	-11.2
N. de Santander	168.9	3.2	3.1	164.4	4.5	2.7
Quindío	101.4	1.9	1.8	116.3	-14.9	-12.8
Risaralda	125.1	2.4	2.5	142.2	-17.1	-12.0
Santander	282.3	5.3	5.8	264.4	17.9	6.8
Sucre	118.8	2.2	1.8	116.3	2.5	2.1
Tolima	240.4	4.5	4.9	231.1	9.3	4.0
Valle	425.8	8.0	10.0	420.0	5.8	1.4
Arauca	48.4	0.9	0.1	53.3	-4.9	-9.2
Caquetá	75.3	1.4	0.6	71.8	3.5	4.9
Casanare	56.5	1.1	n.a.	49.6	6.9	13.9
Putumayo	53.0	1.0	0.3	60.7	-7.7	-12.7
San Andrés	44.1	0.8	0.1	53.3	-9.2	-17.3
Amazonas	28.4	0.5	0.1	53.3	-24.9	-46.7
Guainía	37.6	0.7	0.0	49.6	-12.0	-24.2
Vaupés	40.4	0.8	0.1	53.3	-12.9	-24.2
Vichada	44.4	0.8	0.1	53.3	-8.9	-16.7
Total	5.291.3	100.0	100.0	5.291.3	-	-

(1) Informe Wiesner-Bird, *Op. cit.*, pág. 114.

(a) Giros según Contraloría (gastos y reservas) al finalizar diciembre 1977.

b/. La población de los departamentos creados con posterioridad a 1964 se obtuvo de DNP, Cuentas Regionales.

c/. 30% del total dividido en 32 partes más el 70% distribuido según la participación de cada departamento en la población total.

d/. Transferencia real menos la estimada.

FUENTE: Informe Wiesner-Bird, *op. cit.* pág. 113.

El situado fiscal como mecanismo redistributivo no ha pasado de representar el 15% de los ingresos ordinarios del nivel nacional, pero ni aún en la distribución de este monto se aplican reales criterios descentralistas. Las consecuencias están a la vista: las regiones menos desarrolladas mantienen en términos relativos las mayores tasas de analfabetismo traducidas en menores tasas de escolaridad. Si se le compara a estas regiones con las de mayor desarrollo relativo, los niveles de escolaridad no sólo son menores a nivel primario sino que tal proporción es más abrumadora a nivel secundario, para no hablar de los niveles universitarios. Lo anterior evidencia un profundo cuestionamiento de las políticas económicas descentralistas, puesto que a nivel educativo no han cesado de crecer las hondas diferencias sociales y culturales entre las distintas regiones, pese a la existencia del llamado situado fiscal.

Las cifras nos muestran que también a nivel educativo se presentan agudos desajustes regionales como queda evidenciado en el cuadro anterior. Las regiones más atrasadas, teniendo tasas más bajas que el promedio nacional en el nivel primario, pasan a tener una situación mucho más crítica a nivel secundario. Ateniéndonos a las cifras anteriores, estarían por debajo del 25% de escolaridad secundaria los departamentos de Boyacá (23.1%); Cauca (19.9%); Cesar (21.6%); Córdoba (13.3%); Nariño (19.8%). De esta forma las diferencias en el desarrollo regional no sólo están referidas a las cuestiones económicas sino también a los asuntos relacionados con la cultura.

La cesión del impuesto a las ventas

El otro gran mecanismo redistributivo está constituido por la llamada cesión del impuesto a las ventas. Este fue creado por el

Cuadro No. 10

**La escolaridad de acuerdo a los departamentos y
Territorios Nacionales en Colombia, 1977**

	Educación primaria (a)	Educación secundaria
Antioquia	78.7	36.4
Atlántico	79.7	41.0
Bolívar	70.4	25.6
Boyacá	66.0	23.1
Caldas	66.8	31.4
Cauca	70.2	19.9
Cesar	81.3	21.6
Córdoba	75.8	13.3
Cundinamarca	93.9	27.0
Chocó	102.4	25.4
Distrito Especial	102.6	83.2
Guajira	77.0	20.2
Huila	77.7	27.4
Magdalena	65.3	26.0
Meta	87.1	37.8
Nariño	58.9	19.8
Norte Santander	82.0	26.9
Quindío	82.0	43.6
Risaralda	100.2	33.6
Santander	72.0	30.5
Sucre	92.5	22.1
Tolima	67.9	22.3
Valle	90.1	34.3
Territorios Nacionales	69.9	14.5
Total	80.0	34.4

(a) La proporción puede exceder a 100% debido a errores en el numerador y en el denominador.

FUENTE: Construido con base en cifras del DNP contenidas en el estudio "Financiación de la educación pública en Colombia", Kugler, B. y Muñoz M., noviembre de 1980.

legislador de 1968 mediante la ley 33 de 1968, la cual estableció que, comenzando en 1969, se distribuiría un porcentaje fijo de este impuesto entre los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá y los municipios, según los siguientes montos: en 1969, el 10%; en 1970, el 20% y en 1971 y los años siguientes el 30%. Al igual que en el caso del situado fiscal, el 70% de tales recursos deberían de distribuirse de acuerdo a la población de cada unidad territorial, según las cifras del último censo, mientras que el restante 30% sería distribuido por partes iguales. Se exceptuó de esta distribución a los Territorios Nacionales (intendencias y comisarías). Los departamentos distribuirían el 50% de los recursos que recibieran por este concepto entre sus municipios de acuerdo con la población de cada uno, limitándose la participación de la ciudad capital al 10% del total recibido, excepto en el caso en que la población de la capital excediera el 55% del total de la población del departamento.

La ley No. 22 de 1973 estableció que el 26.4% de las transferencias recibidas por la cesión de impuesto a las ventas se gastaría a nivel de los departamentos pero con destinación específica a los servicios seccionales de salud, mientras que el 73.6% restante debería dirigirse a los municipios. La ley 43 de 1975 dispuso que el 30% del total del impuesto a las ventas transferido a los departamentos y municipios, pasaría a ser distribuido de la manera siguiente: 4.92% se destinaría al Ministerio de Educación Nacional para contribuir con parte de los costos que implicaba la nacionalización de la educación secundaria ya en curso en el país; 3% se dirigiría a las Cajas Seccionales de Previsión Social, o, en ausencia de éstas, al presupuesto departamental con destinación exclusiva: cubrir las prestaciones sociales de los maestros; y el restante 22.08% se destinaría a los municipios sobre la base de giros mensuales. De otra parte, de las transferencias nominalmente destinadas a las ciudades capitales de departamento y al Distrito Especial de Bogotá, se reservaría la mitad para destinarla directamente al Ministerio de Educación Nacional, con el objeto de fortalecer los fondos de dicha entidad para el proceso de nacionalización de la educación secundaria.

Esta misma ley, la 43 de 1975, estipuló que a partir de 1981, el 27% del impuesto a las ventas se entregaría directamente a los municipios y el restante 3% se destinaría a las Cajas Seccionales de Previsión Social. Esta última determinación contenida en la ley no ha sido aplicada, y por el contrario, el Ejecutivo presentó al Congreso un proyecto de ley

tendiente a mantener la participación del Ministerio de Educación Nacional en el porcentaje ya mencionado del impuesto a las ventas.

De lo anteriormente señalado se puede constatar que el nivel nacional del gobierno recuperó por lo menos el 7.92 de la cesión. De esta forma el receptor individual más importante pasó a ser el propio Ministerio de Educación y también los servicios seccionales de salud.

La cesión del impuesto a las ventas adquirió a partir de 1970 una importancia crucial para las finanzas municipales y departamentales. Téngase en cuenta que el monto transferido pasó de 100 millones en 1969 a 7.500 millones en 1979. No obstante su participación apenas representa el 6.4% de los ingresos tributarios de la nación y el 14% del total de las transferencias automáticas.

Intentar una evaluación real sobre el papel que representan los recursos obtenidos a través de esta ley en los fiscos departamentales y municipales no es posible con la información contable actualmente existente en el país. El informe de las finanzas gubernamentales Wiesner-Bird señala al respecto que en realidad la importancia del impuesto a las ventas depende también de la eficacia administrativa con la cual se realicen los pagos y del destino final que tengan los recursos.

Sea como sea, lo único que se puede afirmar a ciencia cierta es que los recursos realmente transferidos a los municipios y a los departamentos no corresponde tampoco a los porcentajes definidos en la ley. "Los valores transferidos entre 1973 y 1975 fueron efectivamente iguales a los estipulados en la ley; desde entonces los primeros (los reales) han sido inferiores a los segundos" (1). Esto se puede ver si se compara entre la distribución estimada y los recursos realmente transferido (ver cuadro No. 11).

4.3. La centralización del crédito y de la inversión

La centralización de las finanzas públicas se extiende también a los recursos provenientes del crédito tanto interno como externo. Esta situación es apenas normal puesto que los niveles municipal y departamental, al ver reducidos sus recursos económicos propios, también disminuyen su capacidad de endeudamiento. Esta capacidad de endeudamiento ha venido disminuyendo notoriamente. (Ver cuadro No. 12)

(1) Informe Wiesner-Bird, *op. cit.*, pág. 123.

Cuadro No. 11

La cesión del impuesto a las ventas: Distribución estimada y real (1973-1979)

(En millones de pesos)

Año	Departamentos		Capitales y Municipios		Bogotá		Totales	
	Estimada	Real	Estimada	Real	Estimada	Real	Estimada	Real
1973	178.9	162.8	498.8	453.9	60.3	55.0	738.0	671.7
1974	305.9	292.4	781.0	815.0	96.6	99.2	1.183.5	1.206.6
1975	564.3	433.4	1.571.8	1.458.5	190.0	154.3	2.327.1	2.046.2
1976	305.0	235.3a/	1.772.0	1.283.5	92.1	92.4	2.169.1	1.611.2
1977	373.5	207.5	2.213.6	c/	112.7	84.5	2.699.8	c/
1978	559.5	370.4	2.851.2d/	2.401.1d/	168.8	164.5	3.579.5	2.936.0
1979	746.9	411.4	3.806.2d/	2.612.3d/	225.4	175.0	4.778.4	3.198.7

a/ Se ajustó un mes que hacía falta.

b/ Se ajustaron dos meses que hacían falta.

c/ No disponible.

d/ Incluye únicamente información de municipios.

FUENTE: Informe Wiesner-Bird, *op. cit.* pág. 123.

El cuadro permite constatar lo que hemos afirmado previamente. Además el informe Wiesner-Bird encontró que a algunos municipios se les adeudan varios años de transferencias con lo que se agrava aún más la situación.

Cuadro No. 12
Crédito interno y externo

Años	Nación % participación	Departamento % participación	Municipio % participación	Total
1960	70.9	8.4	20.7	100
1965	77.5	2.3	20.2	100
1970	78.7	5.4	15.9	100
1971	84.3	1.5	14.2	100
1972	74.8	3.1	22.1	100
1974	87.5	3.9	8.6	100
1975	86.6	4.8	8.6	100

FUENTE: Castro, Jaime. "Hacia la democracia local", *Breviarios colombianos*, Bogotá 1981, págs. 24-25.

Del cuadro anterior se desprende en primer término la disminución de los recursos provenientes del crédito para las entidades municipales y departamentales. En segundo lugar, se observa que los departamentos son los más afectados desde comienzos de la década del sesenta; aunque proporcionalmente los municipios han perdido mayor capacidad de endeudamiento.

Con respecto a la inversión pública el informe Wiesner-Bird es muy claro al plantear que el nivel nacional concentra mucho más de la mitad del total de la inversión realizada por el Estado y que tal inversión favorece principalmente a las grandes ciudades del país (1).

4.4. La crisis de las finanzas departamentales y municipales

Examinada la situación del fisco nacional desde diversos ángulos, se puede constatar de una manera precisa la magnitud de la crisis fiscal de los departamentos y los municipios en Colombia. Estos niveles admi-

(1) Informe Wiesner-Bird, *op. cit.*, pág. 14.

nistrativos del gobierno carecen de ingresos propios suficientes para atender las necesidades que plantean los pobladores de las distintas regiones.

Veremos muy resumidamente las principales fuentes financieras locales y departamentales.

Los municipios

La situación financiera de los municipios puede ser resumida de la siguiente manera: los ingresos municipales se han venido debilitando año a año en términos reales y en valor agregado, como consecuencia del deterioro de los sistemas de recaudo local y naturalmente a causa de la centralización de las finanzas públicas.

Para los municipios pequeños que carecen de instalaciones industriales y comerciales de alguna significación, el impuesto predial, que constituye su principal fuente (recaudado por el sistema de tarifa fija y avalúos catastrales realizados con grandes intervalos de tiempo), han venido disminuyendo en términos de aporte real a los fiscos municipales. Como consecuencia de ello, los servicios y bienes producidos por las entidades de estas regiones adquieren precios elevados. "En estas circunstancias es la población pobre residente en municipios atrasados la que tiene que contribuir más a su sostenimiento generando una situación de regresividad entre niveles de ingresos y entre regiones del país, cuando como se observa son estos entes territoriales los que tienen menor grado de cobertura y la más deficiente calidad de los servicios públicos" (1).

A esta situación de déficit en las finanzas municipales contribuye también el régimen de excepción de impuestos a algunos renglones y actividades económicas. Tal es la situación, por ejemplo, de los llamados municipios satélites de las grandes áreas metropolitanas, (Soacha-Bogotá; Yumbo-Cali; Soledad-Barranquilla; Mamonal-Cartagena, etc.) en los cuales los industriales han conseguido normas legislativas locales de excepción de impuestos industriales.

(1) D.N.P. "Consideraciones sobre el régimen de municipios y departamentos", 1978.

En los grandes municipios y ciudades metropolitanas la situación fiscal se presenta más favorable en razón de la mayor base impositiva. En términos absolutos, los ingresos per cápita fiscales son proporcionalmente más elevados en las grandes ciudades. Bogotá ocupa el primer lugar seguida de Cali, Medellín y Barranquilla. Una estratificación realizada para 1970 mostró los siguientes resultados: Bogotá lograba un ingreso per cápita de \$267 en términos fiscales; lo que representaba 1.6 veces el ingreso per cápita de Medellín, Cali y Barranquilla y cinco veces el ingreso per cápita de los municipios con 5.880 habitantes o menos. Este último grupo alcanzaba solamente un ingreso per cápita de cinco pesos.

De lo anterior se deduce que los municipios pequeños tendrán que hacer un mayor esfuerzo para producir los bienes y servicios que demanda la comunidad, los cuales a su vez deben resultar más costosos.

Los departamentos

La situación financiera de los departamentos puede resumirse de la siguiente manera:

Los recursos provenientes del crédito financian una muy baja proporción del gasto departamental en razón de la pérdida de capacidad de endeudamiento; los ingresos reales per cápita muestran una tendencia decreciente pasando de \$187.10 (1961) a \$134.90 (1975) a pesos de 1970 (1); el nivel de ventas propias descendió en un 9% en el período 70-75; en consecuencia, aumentaron las transferencias y auxilios. Los gastos de los departamentos muestran una fuerte tendencia a invertirse en funcionamiento mientras que los gastos de inversión son cada vez menores. "Los gastos de los departamentos tomados en pesos pasaron de \$2.818.123.000 en 1961 a \$2.935.288.000. Los gastos de funcionamiento presentaron una tendencia creciente pasando de \$1.847.673.000 en el primer año de la serie a \$2.418.957.000 en 1975. Esto quiere decir, en términos constantes (pesos de 1970), que los gastos de inversión disminuyeron de \$849.584.000 en 1961 a \$455.503.000 en 1975. Adicionalmente se alteró la relación gastos de

(1) D.N.P. UDRU-DER, enero de 1977, "Tendencias de los ingresos departamentales en términos reales percápita 1964-1971".

funcionamiento-gastos de inversión pasando de 65.6% y 30.1% respectivamente en 1961 a 82.4% y 15.6% para 1975. Puesto en otros términos, si para 1961 se requerían por cada peso destinado a inversión \$2.17 para funcionamiento, en 1975 por cada peso invertido se precisaban \$5.3. En consecuencia, la inversión real per cápita pasó de \$53.80 (pesos de 1970) en 1961 a la exigua cantidad de \$19 en 1975 y los gastos de funcionamiento per cápita pasaron de \$117.10 a \$180.00 para los mismos años" (1).

En resumen, los departamentos cada día se sostienen más de las transferencias recibidas que de los recursos propios. De allí que sean impotentes para hacer frente a las demandas expresadas a través de los paros y movimientos cívicos con algo distinto que no sea la represión. En realidad los departamentos son un costoso aparato burocrático en el cual se incuban los intereses clientelares y gamonásticos de los partidos tradicionales, pese a que legalmente estén dotados de innumerables funciones político administrativas, que en la práctica no cumplen en razón de sus limitados recursos.

El cuadro siguiente nos permite constatar lo que hemos afirmado:

Cuadro No. 13

Participación porcentual del ingreso por años y según conceptos en las finanzas departamentales

Conceptos	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Ingresos corrientes	92.9	97.0	94.8	93.5	91.5	91.6	92.5
Ingresos tributarios	33.5	32.5	27.3	26.9	22.3	25.0	22.9
Ingresos no tributarios	38.2	41.4	42.9	42.8	38.8	39.7	37.5
Ingresos por transferencia	21.2	23.1	24.6	23.8	30.5	27.0	32.5
Ingresos de capital	7.1	3.0	5.2	6.5	7.4	7.7	6.5
Ingresos del balance	1.0	1.0	1.7	1.3	2.8	1.3	1.4
Recursos de crédito	5.5	1.4	2.9	5.1	3.4	5.8	3.8
Recursos financieros	0.6	0.5	0.5	0.1	1.2	0.6	1.4

FUENTE: Castro, Jaime "Hacia la democracia local", *op. cit.*, pág. 37.

(1) D.N.P. UIP-DEFI, abril 1978. "Comportamiento de las finanzas departamentales en el período 1961-1975".

CAPITULO V

ALGUNAS MANIFESTACIONES DEL DESARROLLO REGIONAL DESIGUAL

Queremos completar el cuadro de las manifestaciones más importantes del desarrollo regional desigual en la medida en que, como lo hemos señalado, pensamos que la mayor parte de los movimientos cívicos ocurridos en Colombia en los últimos años se relacionan muy estrechamente con la problemática regional. A los ya mencionados agregaremos aquí los que se relacionan con las diferencias a nivel de los ingresos, a las características que asume el desarrollo cultural desigual —en términos de calificación de la mano de obra— y, finalmente, a la desigual distribución de los servicios públicos en Colombia.

5.1. Diferencias en el ingreso por habitante en las distintas regiones del país

Como bien se ha dicho, las necesidades básicas en política social obligan a pensar en dos dimensiones diferentes: por una parte, en el nivel de bienestar de la población, y por otra, en la capacidad de las diferentes entidades del gobierno para suministrar los niveles mínimos indispensables de servicios públicos. Esto nos conduce necesariamente a examinar el nivel real de la población desde el punto de vista económi-

co para acceder a estos servicios públicos, bien sea a través de las tarifas o bien sea con su contribución tributaria para la producción de dichos bienes y servicios. En tal dimensión de la problemática, es relevante considerar los niveles de ingreso de la población de acuerdo a las distintas regiones y establecer —como se hará luego— una relación entre las diferencias regionales y la disponibilidad de servicios públicos.

Desafortunadamente la metodología utilizada por la sociología y la economía dominante en los países capitalistas no nos permite evaluar realmente las diferencias en las condiciones de vida que operan en una y otra región de un país como el nuestro. Ello en razón de que los cálculos hechos sobre la base per cápita sugieren en realidad más de lo que indican. Los ingresos per cápita son el resultado de promediar, en este caso, el total de los ingresos con base en la población económicamente activa, sin que medien consideraciones sobre el grado de concentración del ingreso percibido por los capitalistas y terratenientes, y los niveles de ingresos de los trabajadores. El resultado de un examen más profundo podría indicar que los niveles de ingreso de la población trabajadora posiblemente tiendan a igualarse por lo bajo, pese a las desigualdades regionales. De esta forma, parte de la argumentación y del análisis se trasladaría de nuevo al punto de origen, es decir, al problema del desarrollo regional desigual en términos de generación del valor y a la apropiación de ese plusvalor generado en el proceso productivo.

Las estadísticas sobre ingreso per cápita en las regiones nos permite simplemente observar —con las aclaraciones que hemos hecho— la desigual generación del valor en términos regionales (o la realización de parte del plusvalor ya generado en otros sitios, a través de la comercialización de las mercancías); por lo demás, este fenómeno tiene una relación muy estrecha con la situación de concentración del valor agregado en las cuatro grandes ciudades del país y con la concentración del mercado interno alrededor de estos mismos centros urbanos.

En el cuadro siguiente —que trata de medir las disparidades en el ingreso regional — son más ajustadas a la realidad las dos primeras columnas por cuanto ellas se refieren a ingresos de hogares localizados en cada uno de los departamentos (columnas elaboradas con base en la Encuesta Nacional de Hogares); las dos columnas bajo la denominación

de "cuentas regionales", presentan más de cerca los problemas que hemos comentado previamente. Con las reservas anotadas veámos las cifras:

Cuadro No. 14
Disparidades en el ingreso nacional. a/

	1965 b/	1973 c/	Cuentas regionales d/	
			1965	1973
Antioquia	105	103	97	100
Atlántico	123	126	121	122
Bogotá, D.E.	200	181	176	124
Bolívar	97	89	100	103
Boyacá	75	60	66	63
Caldas	95	102	91	79
Cauca	—	55	53	51
Cesar	—	95	134	101
Córdoba	60	70	73	75
Cundinamarca	46	64	87	91
Chocó	46	44	26	24
Guajira	—	116	100	86
Huila	59	74	83	72
Magdalena	95	86	99	78
Meta	—	91	127	120
Nariño	24	45	52	47
N. de Santander	57	72	88	65
Santander	73	77	103	95
Sucre	—	75	69	82
Tolima	72	81	86	87
Valle	129	108	127	117
Colombia	100	100	100	100

a/ Números índices del ingreso per cápita (Colombia 100).

b/ Berry, A., y Urrutia, M., *Income Distribution in Colombia*, Yale University Press, 1976, pág. 128.

c/ Calculado con base en una muestra del 4% del Censo de Población de 1973, por Field, G y Schultz, T.P., "Sources of Incom variation in Colombia: Personal and Regional Effects", *Economie Development an cultural change*, mayo de 1980.

d/ Información de PIB per cápita de cuentas regionales en Colombia 1960-1975, DNP, 1977.

FUENTE: Informe Wiesner-Bird, *op. cit.*, pág. 105.

Pese a las reservas señaladas, el cuadro anterior nos permite comprobar el fenómeno de la concentración de la producción y de la generación de valor agregado en los departamentos en los cuales se localizan las cuatro principales ciudades. Se puede observar así mismo la diferencia notoria existente entre los ingresos percibidos en Bogotá y en el resto de Cundinamarca; lo mismo debe ocurrir con respecto a Medellín-Antioquia; Cali-Valle y Barranquilla-Atlántico. Se perciben así mismo las diferencias notables entre los departamentos de un mayor desarrollo relativo y aquéllos de menor desarrollo como es el caso de Nariño, Cauca, Chocó y Boyacá. Los ingresos de estas regiones, o mejor aún, de las familias que viven en estas regiones, es un poco menos de la mitad de las que viven en los departamentos de mayor desarrollo relativo. Las relaciones entre las distintas unidades regionales aparece como muy estable si se exceptúa la región de la Costa Norte debido al auge en esta región de los cultivos comerciales y de la marihuana.

5.2. La desigual distribución de los 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.

Esa situación es más deficiente en las regiones de menor desarrollo relativo. "En el conjunto de los departamentos de la Costa Norte del país donde viven aproximadamente cinco millones de personas sólo el 45.1% tenía acueducto y escasamente el 16.2% se servía de alcantarillado en 1979" (1). Esa misma situación se presentaba en Boyacá donde apenas un 49% de la población urbana contaba con servicios de alcantarillado y un 76% con servicios de agua potable; en Nariño un 33% de la población urbana carece de servicios de acueducto y un 41% de

(1) Molina Santiago E., "Requerimientos de infraestructura física", *Revista Economía Colombiana* No. 132, Contraloría General, mayo de 1981.

servicios de alcantarillado; en el Chocó el 74% de la población urbana carece de servicios de agua potable y el 83% de servicios de alcantarillado; la situación en el Llano es también similar: en el Meta el 36% de la población urbana carece de servicios de agua potable y el 51% de los servicios de alcantarillado. En Cundinamarca, exceptuando a Bogotá, el 12% de la población urbana carece de servicios de agua potable y el 33% de los servicios de excretas. En Bogotá —por vía comparativa— según los estudios de Anif, el 10% de la población carece de servicios de agua potable domiciliaria.

Como se verá cuando analicemos la distribución regional de los paros cívicos regionales, éstos tienden a localizarse en aquellas regiones en las cuales la cobertura de servicios es más baja que en el resto del país. La situación general de distribución de los servicios públicos puede observarse en el Cuadro No. 15.

La situación financiera de las empresas municipales y regionales que cubren la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado y que administrativamente dependen del INSFOPAL, puede observarse en el Cuadro No. 16. De las cuarenta empresas regionales que cubre la muestra, 20 presentan déficit en el año de 1980 y 20 mostraron algún tipo de utilidad o saldo positivo. Dicho saldo positivo representa realmente una proporción muy baja en cuanto a los costos del capital fijo invertidos en maquinaria y equipo. En realidad, como se puede observar en el Cuadro No. 16, la situación deficitaria se reparte proporcionalmente entre las distintas regiones.

Las cifras sirven para corroborar las aseveraciones relacionadas con la crisis de los servicios públicos en el Estado Capitalista. De las cuarenta empresas ninguna prácticamente tendría recursos propios para emprender obras de ampliación de alguna consideración.

Los estimativos sobre cobertura que se encuentran en el Cuadro No. 16 parecen ajustados a la realidad. 21 empresas de las 40 del INSFOPAL, consideran que atienden a más del 60% de los habitantes de los lugares en los que están ubicadas. 11 empresas cubren menos del 60%; de las otras no existe información. La cobertura municipal promedio de las 40 empresas afiliadas al INSFOPAL es del 48% (cubren aproximadamente a 463 municipios sobre un total de 963 municipios existentes en el país).

Cuadro No. 15
Distribución regional de los servicios públicos

	Educación primaria		Salud			Agua		Alcantarillado
	% en colegio (1)	Alumnos/ profesor (2)	Mortalidad infantil (3)	Camas por cada mil habitantes (4)	Médicos por 10 mil habitantes (5)	% población urbana (6)	% población urbana (7)	Gastos ctes. per-cápita del gobierno (8)
Antioquia	79	38	9.8	1.5	14.5	71	65	472
Atlántico	80	36	8.9	1.6	3.5	82	56	520
Bogotá D.E.	103	35	8.1	2.6	30.8	n.a.	n.a.	1.165
Bolívar	70	42	10.8	1.5	3.8	52	22	348
Boyacá	66	32	11.5	1.3	3.1	76	49	154
Caldas	67	30	10.3	2.3	3.4	79	75	235
Cauca	70	33	11.2	0.8	1.3	76	65	201
Cesar	81	28	11.1	1.1	0.7	62	11	122
Córdoba	76	35	11.8	1.0	1.3	67	23	162
Cundinamarca	91	29	11.0	2.5	4.1	88	67	222
Chocó	102	28	n.a.	1.2	0.4	26	17	197
Guajira	77	25	n.a.	1.0	0.5	61	18	230
Huila	78	26	10.8	1.2	1.2	86	68	555
Magdalena	65	27	11.2	1.2	2.1	60	25	174
Meta	83	26	10.9	2.2	n.a.	64	49	1.000
Nariño	59	25	10.7	1.8	2.0	67	59	177
N. de Santander	82	29	10.7	1.8	2.0	70	65	264
Quindío	82	34	10.2	2.8	1.6	93	83	239
Risaralda	108	37	9.6	2.6	2.2	79	73	242
Santander	72	26	10.6	2.6	3.8	87	78	271
Sucre	92	36	11.6	0.7	0.7	53	23	128
Tolima	68	29	10.9	1.8	2.0	79	58	861
Valle	90	51	9.1	1.9	13.3	83	75	356
Territorios Nales.	68	24	11.8	0.3	n.a.	n.a.	n.a.	1.103
Nacional	80	33	10.1	1.8	n.a.	n.a.	n.a.	466

FUENTES: (1) Proporción de personas en edad escolar (7 a 14 años) en los colegios en 1977. Información del Departamento Nacional de Planeación suministrada por Kugler, B., y Muñoz, M. "Financiación de la educación pública en Colombia", CCRP, 1980, pág. 75.

(2) *Ibid.* pág. 88 (Información para 1977).

(3) Bayona, Alberto. "Tablas abreviadas de mortalidad", Universidad Javeriana, 1977. En términos porcentuales.

(4) Camas de Hospital por cada mil habitantes. Información de Camas para 1976 del Ministerio de Salud y de población para 1977 del D.N.P.

(5) Médicos por cada 10 mil habitantes. Información para 1970 de Peña C. Ligia, "Desequilibrios regionales en Colombia", Revista de Administración y Desarrollo, No. 15, 1975, pág. 20.

(6) "Servicios del gobierno" para 1975 (pesos de 1970) de las Cuentas Regionales.

(7) DNP, "Estado sanitario del país", División de Ingeniería sanitaria, 1978. Cifras para 1977. Cundinamarca incluye Bogotá.

(8) "Servicios del gobierno" para 1975 (pesos de 1970) de las Cuentas Regionales.

Cuadro No. 16

Situación de las empresas afiliadas a Insfopal a junio de 1981

No.	Empresa	Total	Municip.	Total	Cobertura	Número	No. de suscriptores		
		municip.	de 2.500	municip.	m/pal por	de	Acueducto	Alcantarillado	
		1981	hab. en	afiliados	Insfopal	funcionar.			
		1973							
1	EMPOARAUCA	5	3	2	40	17	2.435	505	
2	EMPOBOL	29	24	24	83	191	17.137	1.206	
3	EMPOBOYACA	133	17	9	7	70	—	—	
4	EMPOCAQUETA	15	5	5	33	40	6.215	2.215	
5	EMPOCALDAS	25	22	22	88	—	34.962	33.225	
6	EMPOCESAR	22	12	17	77	179	20.979	1.351	
7	EMPOCOR	23	18	16	70	171	22.821	5.034	
8	EMPOCUNDI	118	30	31	26	214	30.473	19.928	
9	EMPOCHOCO	18	5	9	50	47	4.738	4.135	
10	EMPOISLAS	2	1	2	100	78	1.994	—	
11	EMPOHUILA	36	19	24	67	57	14.826	8.260	
12	EMPOGIRA	9	7	8	89	—	—	—	
13	EMPOLIMA	45	27	30	67	172	29.431	12.339	
14	EMPOMAG	20	17	20	100	172	19.246	3.068	
15	EMPOMETA	20	10	7	35	36	5.722	3.711	
16	EMPOMAR	52	14	11	21	106	14.842	10.805	
17	EMPONORTE	34	11	21	62	154	15.552	10.328	
18	EMPORIS	14	11	6	43	69	8.599	4.059	
19	EMPOSAN	81	23	37	46	—	35.626	29.629	
20	EMPOSUCRE	23	16	14	61	159	—	—	
21	EMPOTLAN	23	22	21	91	182	41.250	12.260	
22	EMPOQUINDIO	12	8	6	50	56	10.736	8.662	
23	ACUANTIOQUIA	109	78	42	39	—	71.443	57.467	
24	ACUAVALLE	45	39	34	76	—	63.843	33.900	
25	SECCIONAL DEL CAUCA	36	13	28	78	101	15.869	11.171	
26	EMPOCABAL	1	1	1	100	17	4.426	4.351	
27	EMPODITAMA	1	1	1	100	38	7.500	6.900	
28	EMPODUPAR	1	1	1	100	118	16.244	7.015	
29	EMPOIBAGUE	1	1	1	100	—	32.535	29.281	
30	EMPOLIBANO	1	1	1	100	44	—	—	
31	EMPOMARTA	3	2	3	100	—	23.574	14.073	
32	EMPOPAMPLONA	1	1	1	100	—	4.226	2.607	
33	EMPOPASTO	1	1	1	100	88	21.185	21.117	
34	EMPOTUNJA	1	1	1	100	111	—	—	
35	ACUAGIRARDOT	1	1	1	100	76	11.630	10.917	
36	NUEVO ACUEDUCTO DE POPAYAN	1	1	1	100	82	—	—	
37	EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE LETICIA	1	1	1	100	8	1.586	1.400	
38	EMPRESA ACUEDUCTO DE MARIQUITA	1	1	1	100	—	2.550	250	
39	CIA. DE SERVICIOS PUBLICOS DE SOGAMOSO	1	1	1	100	—	10.851	8.832	
40	CIA. DEL ACUEDUCTO METROPOLITANO DE BUCARAMANGA S.A.	1	1	1	100	—	—	—	
TOTALS PARCIALES		966	468	463	48	2.853	625.046	380.001	

Población total administr.	Población servida		Coberturas		Ingresos \$		Egresos \$		Saldos \$		No.
	Acueducto	Alcantarill.	Acued.	Alcant.	Año 1980	Año 1980	Año 1980	Año 1980			
19.009	12.819	2.998	32	16	3'980.756	4'396.209	(415.453)	1			
364.672	110.020	7.742	30	2	44'246.052	80'291.325	(36'045.273)	2			
—	—	—	—	—	17'427.260	25'902.265	(8'475.005)	3			
106.000	36.917	13.157	38	12	9'919.453	8'952.756	966.697	4			
237.990	203.479	193.370	85	81	41'280.527	49'009.825	(7'729.298)	5			
146.847	146.847	9.457	100	6	61'835.892	57'721.249	4'114.643	6			
200.915	159.747	35.238	80	18	75'547.837	76'218.083	(670.246)	7			
277.304	213.311	139.496	77	50	49'840.464	59'290.148	(9'449.684)	8			
108.880	59.446	51.880	55	48	9'605.851	11'417.586	(1'811.735)	9			
37.390	12.411	—	33	—	—	—	—	—			
98.376	81.358	45.327	83	46	6'596.062	6'018.061	578.001	11			
—	—	—	—	—	40'664.371	58'133.457	(17'469.086)	12			
220.876	176.586	74.034	80	34	42'810.582	61'919.225	(19'108.643)	13			
287.342	130.873	20.862	46	7	36'753.448	51'325.703	(20'572.255)	14			
71.837	27.931	17.958	39	25	10'129.066	10'538.014	(408.948)	15			
141.002	79.458	60.381	56	48	25'733.632	27'666.738	(1'933.106)	16			
260.312	93.312	61.968	36	24	34'282.152	40'694.985	(6'412.833)	17			
117.141	65.639	30.984	56	26	16'666.901	20'844.030	(4'177.129)	18			
258.623	211.939	176.263	82	68	117'896.108	116'569.016	1'327.092	19			
—	—	—	—	—	59'591.173	53'963.257	5'627.916	20			
366.012	305.541	83.925	84	27	111'085.574	81'655.206	29'430.368	21			
65.266	62.284	50.252	95	77	13'573.345	13'094.255	479.090	22			
511.230	473.460	380.840	93	74	140'361.082	158'286.150	(17'925.068)	23			
580.212	434.771	230.859	75	40	146'837.179	152'562.285	(5'725.106)	24			
150.032	107.313	75.543	72	50	8'204.708	17'703.896	(9'499.188)	25			
100.000	65.088	63.985	65	64	7'503.691	6'825.212	678.479	26			
70.000	65.625	60.375	94	86	20'047.165	14'259.746	5'787.419	27			
146.000	126.149	54.478	86	37	54'965.500	48'678.041	6'287.459	28			
297.700	227.745	204.967	77	69	116'847.691	96'573.269	20'274.422	29			
—	—	—	—	—	20'161.675	8'322.586	11'839.089	30			
200.610	141.444	84.438	71	42	92'023.344	89'388.324	2'635.020	31			
48.000	30.453	18.786	63	39	10'978.551	6'742.635	4'235.916	32			
153.762	139.804	139.355	91	91	58'033.545	43'040.477	14'993.068	33			
—	—	—	—	—	28'633.249	33'324.428	(4'691.179)	34			
79.145	72.797	68.334	92	86	31'851.211	36'643.931	(4'792.720)	35			
—	—	—	—	—	42'028.001	38'251.409	3'776.592	36			
15.000	7.930	7.000	53	47	3'232.951	5'354.842	(2'121.891)	37			
18.800	17.850	1.750	95	9	—	—	—	38			
—	—	—	—	—	—	—	—	39			
—	—	—	—	—	222'640.822	129'103.116	93'537.706	40			
5'756.287	4'100.347	2'466.002	71	43	1.833'816.871	1.806'681.740	27'135.131				

—: No hay información

FUENTE: Insfopal, septiembre de 1981.

Los Cuadros Nos. 15 y 16 nos permiten establecer una relación directa entre los niveles de salubridad y las tasas de urbanización. En los departamentos más urbanizados y en los localizados en la región cafetera se presenta una tendencia a la disminución de las tasas de mortalidad infantil, lo que es correlativo de los dos hechos registrados en el Cuadro No. 15; concentración de la población médica y un mayor número proporcional de las camas hospitalarias en dichos lugares.

La distribución de las tasas de escolaridad mantienen la misma relación en su distribución regional. Las mayores tasas corresponden a los departamentos más urbanizados y de mayor desarrollo relativo. Como ya lo observamos en capítulos anteriores, en el nivel de la educación secundaria y universitaria es donde se encuentran localizadas las mayores diferencias, lo mismo que en las tasas de retención escolar.

La distribución espacial de los servicios públicos muestra una concentración en las grandes ciudades, en la región cafetera y en las zonas de cultivos comerciales (parte del Valle, Tolima, Cesar, etc.) mientras presenta mayores déficits en el resto del territorio. En estos últimos tenderán a localizarse de manera natural aquellos movimientos ligados a la reivindicación de este tipo de servicios.

CAPITULO VI

LA CENTRALIZACION POLITICO-ADMINISTRATIVA DEL ESTADO Y LOS PROBLEMAS REGIONALES

Como se puede observar en el apéndice cronológico que acompaña a este trabajo, uno de los hechos que llama poderosamente la atención es la presencia activa en la convocatoria de algunos paros de los órganos Legislativos locales y departamentales. En 18 paros cívicos se constata la presencia activa de los Concejos Municipales y Asambleas Departamentales en la convocatoria de paros cívicos y en cinco (5) más el respaldo dado por las autoridades del Ejecutivo local, con lo cual se eleva el número a 23 paros que han contado con este tipo de respaldo institucional.

Sobre el alcance de dicha participación volveremos más adelante. Aquí sólo queremos llamar la atención del lector sobre el fenómeno registrado, y a la vez plantear la necesidad de examinar el proceso de centralización administrativa y política de los órganos del aparato Estatal que, a nuestro modo de ver, son la causa más próxima de la ocurrencia de tales fenómenos.

6.1. La centralización político-administrativa

Dos hechos, que son complementarios, tienen indudable importancia en el origen de la emergencia cívica registrada en Colombia desde

comienzos de la década del setenta. Nos referimos en primer término a la centralización de las finanzas públicas, sobre el cual ya hemos hablado ampliamente en los capítulos anteriores. En segundo lugar, nos referimos a la centralización político administrativa operada en el interior de los aparatos de Estado en Colombia, y, dentro de dicha centralización, el papel preponderante del poder Ejecutivo y de la cabeza del mismo, la institución presidencial. Todo lo anterior ha corrido de forma paralela a la decadencia del órgano Legislativo nacional y de sus pares a nivel local y regional. Tal centralización también tiene sus manifestaciones sobre las cabezas del órgano Ejecutivo a nivel departamental y municipal, pues, no debe dejarse de lado algo sobre lo que insistimos en los capítulos anteriores. La centralización operada en los órganos Estatales se hizo a costa de las autonomías regionales y llevó a disminuir el papel real de las instituciones departamentales y municipales en el manejo de la problemática regional, en la medida en que disminuyeron los recursos puestos a disposición de estas entidades y se limitó, de esta forma, la posibilidad de acción de los poderes locales frente a su problemática peculiar. Este fenómeno, presente ya en los últimos cincuenta años de la historia política del país, tuvo sin embargo su mayor desarrollo a partir de la reforma constitucional de 1968 llevada a cabo bajo la administración de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970). De esta manera, los dos fenómenos vinieron a constituir un aspecto importante de las condiciones objetivas para que el movimiento regional buscara nuevos canales de expresión, y a que se generalizara bajo la forma de movimiento y paros cívicos regionales. No debe olvidarse que antes de la reforma de 1968 los representantes regionales en el Congreso de la República tenían la posibilidad de influir en la elaboración del presupuesto nacional, en razón de que el Congreso mantenía la atribución constitucional de iniciativa sobre el gasto público; a partir de 1968 la elaboración del presupuesto y la iniciativa en el gasto público quedó asignada al órgano Ejecutivo, tanto en el nivel nacional como departamental y municipal.

El acto legislativo No. 1 de 1968 reunió en un solo texto las decisiones adoptadas por el Congreso alrededor de tres proyectos básicos llevados a partir de 1966 a la consideración de las Cámaras por el gobierno nacional. De los tres proyectos nos interesa comentar los relacionados directamente con nuestra temática: el proyecto de acto legislativo No. 46 de 1966 y el proyecto de acto legislativo No. 330 de octubre de 1967. El primero versaba fundamentalmente sobre la estruc-

tura orgánica del Congreso, el trámite de las leyes y el funcionamiento del régimen durante la vigencia del estado de sitio. El proyecto de acto legislativo No. 330 sentó las bases para la reforma político administrativa del régimen municipal y departamental.

6.1.1. La redistribución de funciones y la preponderancia del Ejecutivo nacional

El acto legislativo No. 1 de 1968 estableció —en la línea centralista y ejecutivista— una redistribución de funciones entre el Congreso y el Ejecutivo sustrayendo del primero la iniciativa en el gasto público y confiriéndole esta atribución al Ejecutivo. El propósito era adecuar el Estado a la centralización creciente de las actividades económicas operadas en la sociedad colombiana contemporánea.

Para apreciar las modalidades y el significado del nuevo reparto, debe recordarse que en el sistema anterior la competencia correspondía con exclusividad a las Cámaras legislativas. El Ejecutivo no poseía competencia propia en asuntos económicos y su acción consistía simplemente en desarrollar a través de decretos reglamentarios las leyes dictadas sobre el particular.

La reforma de 1968 le confiere poderes al Ejecutivo para que organice el crédito público, reconozca la deuda nacional y arregle su servicio, regule el cambio y el comercio internacional y modifique los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas. El Ejecutivo será quien elabore el proyecto general de presupuesto y lo someta al Congreso para su aprobación. A cambio de ello, el Legislativo recibe un renglón llamado de "auxilios parlamentarios", el cual consiste en una parte mínima del presupuesto para que sea distribuida por los parlamentarios con lo cual se logran dos objetivos: auxiliar algunas obras de interés regional y contribuir a las campañas de los parlamentarios para su reelección.

Estas medidas fueron completadas con la presentación, por parte del entonces Senador Alfonso López M., de una nueva figura jurídica llamada de la "emergencia económica". Esta nueva figura quedó contemplada en el artículo 122 de la Constitución del país y confiere facultades al Ejecutivo para que con la prescindencia del Congreso

pueda expedir decretos legislativos que traten de materia económica, los cuales reemplazarán transitoriamente a las leyes que sobre esta materia haya dictado el propio Congreso. Este último sólo podrá modificar tales medidas en las sesiones posteriores a la utilización por parte del ejecutivo de la llamada emergencia económica.

De esta manera el Ejecutivo quedó dotado de dos artículos fundamentales en la Carta Magna del país: el artículo 121 de estado de sitio (que le permite suspender derechos y garantías ciudadanas y políticas) y el artículo 122 que le permite ejercer una verdadera "dictadura económica".

6.2. La reforma político-administrativa departamental y municipal

El otro gran tema de la reforma de 1968 lo constituyó el paquete de enmiendas al régimen departamental y municipal.

En el orden departamental las principales medidas adoptadas fueron del siguiente orden:

"Trasladando a las entidades territoriales la dinámica que trajo a los órganos del poder público nacional, la reforma introdujo un profundo replanteamiento de las competencias y aun de las características orgánicas de las autoridades departamentales y municipales de lo cual resulta una redistribución de funciones entre el gobernador y las asambleas concebida con el propósito de acentuar la autoridad de aquél" (1). Resumiendo estos aspectos centrales podríamos decir que ellos se sintetizan en una drástica reducción de la iniciativa propia de los diputados y el desplazamiento de las atribuciones recortadas al legislador departamental las cuales son asignadas al gobernador como agente directo del Presidente de la República. El gobernador mantiene la iniciativa exclusiva sobre las siguientes materias: a) Planes de desarrollo y obras públicas; b) Ordenanzas sobre la estructura de la administración y niveles de remuneración de los servicios de los departamentos; c) Creación de establecimientos públicos; d) Presupues-

(1) Yepes Arcila, Hernando, "La reforma constitucional de 1968 y el régimen político colombiano", *Biblioteca de autores caldenses*", Manizales 1973, pág. 273-274.

to de rentas y gastos; e) Ordenanzas que decreten inversiones o participación en los fondos departamentales; f) Ordenanzas que decreten cesión de bienes o rentas del departamento; g) Ordenanzas que creen servicios a cargo del departamento o le traspasen servicios preexistentes (1).

La conclusión a que llega Yepes Arcila en el estudio mencionado es plenamente válida: "alrededor de la figura del gobernador se promueve entonces la unidad y la coherencia de la administración en forma parecida a lo que en el mismo orden de cosas se dispuso en relación con el presidente y los establecimientos nacionales" (2).

Alcaldes y municipios

La reforma de 1968 les atribuyó a los alcaldes expresas facultades en el manejo de las administraciones municipales. Les confirió iniciativa exclusiva para los acuerdos que crean establecimientos públicos y para aquéllos que determinan los presupuestos municipales. Al mismo tiempo les confirió facultades para recibir —mediante delegación— autorizaciones que competen constitucionalmente a los Concejos Municipales.

Las funciones de los Concejos Municipales se vieron recortadas en los aspectos administrativos y fiscales ya mencionados.

6.3. La crisis departamental y municipal y los movimientos cívicos regionales

La incapacidad financiera, administrativa y política de las entidades departamentales y municipales, se ha traducido en la imposibilidad de dichas instituciones para enfrentar las demandas relacionadas con la mejora en la prestación de los servicios que les han sido asignados.

"En términos generales los departamentos no prestan ningún servicio ni ejecutan ninguna obra. Sus fuentes de ingresos se agotan.

(1) *Ibid*, págs. 276-277.

(2) *Ibid*, pág. 277.

Empiezan a vivir de las transferencias del poder central. Los ensayos que se han hecho para su mejoramiento conservándoles los perfiles actuales, no han logrado recuperarlos..." (1). En cierta forma, la crisis de las entidades municipales también se relaciona con las insuficiencias para atender a las demandas básicas de la población.

La centralización político-administrativa y financiera operada al interior de los aparatos de Estado ha reducido a su mínima expresión la independencia de actuación y las autonomías regionales a nivel de las instituciones del régimen colombiano. De esta forma, muchos de los intereses regionales se expresan por fuera de los marcos institucionales y una buena parte de ellos se canaliza a través de los movimientos y de los paros cívicos tanto municipales como departamentales.

Como hemos venido insistiendo a lo largo del presente estudio, los movimientos cívicos son la expresión de una resistencia muy amplia a las formas y modalidades del desarrollo del capitalismo en el país. Más por lo que representan como rechazo a las manifestaciones y consecuencias del desarrollo desigual que por la conciencia existente en dichos movimientos —en las circunstancias políticas actuales— sobre su verdadera potencialidad política y democrática.

La centralización operada en el funcionamiento y en los órganos del aparato Estatal han traído como consecuencia, además de la centralización de los recursos económicos, el ocaso de la vida municipal y departamental. Estructuras regionales que no sólo tienen limitaciones fiscales sino jurídicas para plantearse frente a los agobiantes problemas de sus entidades y de éstas con respecto a las necesidades básicas de la población.

Los niveles locales y regionales del gobierno no sólo afrontan una crisis de representatividad —en la medida en que sus gobernadores y alcaldes son designados por arriba sin una participación democrática— sino también una crisis institucional en la medida en que no poseen funciones claras ni disponen de recursos que les permitan adoptar y ejecutar verdaderos planes de desarrollo que vinculen a las gentes de sus comunidades. Su labor corresponde más bien a una función de intermediación entre el Ejecutivo central y sus comunidades que a

(1) Castro, Jaime, *Op. cit.*, pág. 106.

verdaderos órganos democráticos a través de los cuales se afronte la resolución de los problemas planteados por el desarrollo comunal y regional. Esta función de intermediación es más clara en la medida en que estas entidades locales del poder dependen cada vez más de los recursos provenientes del fisco central. Es a esto a lo que llamamos el ocaso de la vida regional en el país.

6.4. Organización institucional y crisis regional

Una de las características básicas del aparato Estatal de la periferia capitalista está relacionada con la centralización del ejercicio institucional del poder. O en términos más precisos, la naturaleza centralista del Estado es la respuesta a los crecientes niveles de diferenciación en el interior de las formaciones sociales periféricas. Esta necesidad es tanto más sentida en la medida en que los niveles internos de desigualdad de las regiones plantean disparidad de intereses, así como importantes sectores capitalistas ligados a las explotaciones tradicionales. En estas circunstancias los sectores hegemónicos, ávidos de un rápido crecimiento económico, requieren la centralización de los limitados recursos estatales en determinados puntos del territorio y alrededor de áreas económicas limitadas, que serán aquéllas en las cuales se congregan las principales actividades de los sectores de punta internos y externos.

La centralización de los recursos corresponde a esa necesidad de los sectores hegemónicos de "racionalizar" el gasto, para lo cual tendrá que operarse sobre los recursos y las políticas fiscales, dando un amplio juego a los aparatos centrales Ejecutivos que los representan. De esta manera las políticas fiscales tratarán de responder a las crecientes necesidades demandadas por los sectores económicos de punta, ávidos de mejorar sus condiciones competitivas tanto para el mercado interno como externo.

El reverso de dicha situación lo constituye la hipertrofia de los órganos locales y regionales del poder gubernamental, limitados en sus diversos órdenes. Limitados en sus recursos financieros; limitados en sus atribuciones jurídicas; limitados en sus capacidades para la producción de bienes y servicios que descansan bajo su responsabilidad; limitados como instrumentos eficaces para la promoción del desarrollo regional; son organismos que agonizan y cuya crisis no es

más que el resultado de las limitaciones impuestas por un modelo de desarrollo económico basado en la centralización territorial y la aglomeración urbana.

El carácter centralista y ejecutivista o la presencia de "regímenes fuertes" están relacionados con la propia heterogeneidad estructural de las formaciones económico sociales de la periferia. Tal centralización se realiza por lo regular en torno a la figura presidencial, cuando no de los dictadores y regímenes de facto que pululan en los países del Tercer Mundo. En nuestro caso, como lo hemos señalado, tal centralización se realiza alrededor del órgano Ejecutivo y de la institución presidencial, en desmedro de los restantes órganos del poder los cuales actúan de manera subordinada.

Pero esta incapacidad de los entes locales del poder no siempre se manifiesta bajo la forma de sumisión o lealtad con las autoridades centrales. El hecho que hemos presentado al comienzo de este capítulo nos indica que tal funcionamiento a veces suele modificarse. Esa modificación en la actitud frente a los órganos centrales ocurre con mayor frecuencia en los órganos Legislativos del poder local —Asambleas Departamentales y Concejos Municipales— organismos que ante su incapacidad manifiesta para resolver la problemática planteada por los movimientos cívicos y ante el carácter masivo de los mismos, en algunas ocasiones suelen manifestar su adhesión a los movimientos de este tipo. Naturalmente que para que este hecho se produzca deben reunirse ciertas condiciones tanto en el nivel de la participación como en relación con el tipo de objetivos que persiguen estos movimientos. Sobre este aspecto volveremos más adelante. Lo que nos interesa destacar aquí es que tales manifestaciones, evidenciadas en el movimiento cívico en el país, son el resultado de las profundas limitaciones que presentan los órganos locales del poder frente a la resolución de la problemática local y regional.

El que la adhesión de los órganos Legislativos sea más representativa que la de las autoridades ejecutivas también es explicable. El carácter electivo de los miembros de Asambleas y Concejos incide de manera determinante en esta conducta. Un movimiento que involucre a la mayoría de la población obliga a concejales y diputados a fijar una posición con respecto a las reivindicaciones y a la misma movilización. El temor de quedarse aislados, la incapacidad para ofrecer soluciones

reales aunado a la inevitabilidad de la movilización, rompe con las lealtades a los órganos del Ejecutivo central y regional. Esta situación es más problemática para los representantes de los partidos del gobierno cuando en la misma corporación hay también representantes de los movimientos de oposición. De esta forma, alrededor de los movimientos cívicos se desarrollan una serie de fenómenos políticos que no siempre se presentan en el interior de los mismos movimientos, sino que se desarrollan como resultado de ellos en el conjunto de las fuerzas sociales y políticas del municipio o de la región.

Lo propio, aunque en menor escala, sucede con la adhesión de algunos gobernadores y alcaldes. Para que tal hecho se presente se requiere, además de la cobertura amplia, la participación de sectores dominantes locales y los partidos políticos gobernantes. La menor ocurrencia del fenómeno a nivel de las autoridades del Ejecutivo está relacionada con la verticalidad de esta rama del poder en el Estado colombiano. La lealtad e incondicionalidad de los funcionarios del Ejecutivo local con respecto al Ejecutivo nacional se corresponde naturalmente con su carácter de agentes de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República. Esta verticalidad en el funcionamiento interno del aparato Ejecutivo influye notoriamente sobre la conducta de los funcionarios del Ejecutivo local. Pese a los compromisos que puedan existir entre las clases dominantes en la localidad o en la región, por lo regular, los agentes del Ejecutivo asumen una posición contraria a los intereses representados en los paros cívicos. Sólo en un 5% de los paros ha sucedido que los representantes del Ejecutivo local hayan mostrado su acuerdo con éstos, mientras que en el 95% de los casos restantes, este tipo de funcionarios se han puesto a la cabeza de la represión desencadenada contra el movimiento. El respaldo de los representantes del Ejecutivo se ha manifestado en paros locales y regionales de importancia y por ello es relevante referirse a ella.

Ahora bien, las manifestaciones de disfuncionalidad en el seno del aparato Estatal entre sus diversos componentes, indica de por sí la complejidad que presenta el propio aparato de Estado en las sociedades del capitalismo de la periferia. Esta complejidad de los organismos Estatales está relacionada con la diversidad de los intereses de clase presentes en este tipo de sociedades y con la amplia gama de funciones que debe asumir el Estado.

Hay que recordar que además de los intereses de los sectores y clases dominantes internas (gran burguesía financiera e industrial; sectores de terratenientes y sectores de la burguesía tradicional), debe servir también a los intereses de las burguesías metropolitanas, lo que ya de por sí le crea límites a su propia actuación hacia el interior de sus formaciones económico sociales.

Este aspecto ha sido relevado recientemente en los nuevos estudios emprendidos sobre el Estado del subdesarrollo. Hamza Alavi, refiriéndose a esta característica de las sociedades y de los aparatos Estatales poscoloniales ha señalado: "El problema esencial del Estado en las sociedades poscoloniales proviene del hecho de no haber sido establecido por una burguesía nativa en ascenso sino, en su lugar, por una burguesía imperialista extranjera. Sin embargo con la independencia se pone término al mando directo de esta última sobre el Estado; no obstante, por la mencionada razón, de manera alguna se pone fin a su influencia en el Estado. Ahora, unida a otras burguesías neocoloniales, la burguesía metropolitana continúa presente en la sociedad poscolonial. En conjunto constituye un poderoso elemento dentro de su estructura de clase. Las relaciones entre las burguesías neocoloniales y el Estado poscolonial son de orden claramente distinto a las que se daban entre la burguesía imperialista y el Estado colonial. En consecuencia el Estado poscolonial presenta una compleja base de clase... La proposición central que deseo subrayar es que el Estado en la sociedad poscolonial no constituye el elemento de una sola clase. Es relativamente autónomo y media entre los intereses competitivos de las tres clases propietarias —las burguesías metropolitanas, la burguesía nativa y los terratenientes— en tanto que simultáneamente actúa en beneficio de todas ellas a fin de preservar el orden social en las que sus intereses están enclavados, vale decir, la institución de la propiedad privada y del modo capitalista de producción dominante" (1).

A lo señalado por Alavi habría necesariamente que agregar que esa diversidad de intereses que debe representar el Estado no impide, de ninguna manera, que sirva principalmente a los sectores hegemónicos tanto internos como externos. Desde el punto de vista espacial, el Estado, como lo hemos dicho, representa los intereses de los sectores hegemónicos implantados en las grandes urbes.

(1) Alavi, Hamza: "El Estado en las sociedades poscoloniales: Pakistán y Bangladesh", en *El Estado en el Capitalismo Contemporáneo*, op. cit., pág. 188.

Desde el punto de vista de sus funciones, el Estado debe garantizar las condiciones generales para la producción y para la reproducción social; debe servir además para fijar las reglas generales del mercado y para regular las relaciones con el mercado mundial. De estas funciones nos interesan aquéllas relacionadas con la producción y la reproducción social, sobre algunos de cuyos aspectos centrales hemos hablado previamente. Aquí sólo queremos llamar la atención sobre algunos límites planteados a la acción estatal.

Como hemos precisado en los capítulos anteriores, el Estado en la periferia muestra una crónica crisis en sus finanzas públicas, situación que se traduce en la presencia de un déficit fiscal más o menos permanente. La insuficiencia de recursos internos propios se resuelve por parte del Estado periférico con la contratación de crédito externo, con miras a cumplir cabalmente con sus obligaciones. Las entidades prestamistas (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.) exigen como contrapartida no sólo unas determinadas tasas de interés sino condiciones a nivel de tarifas, tipo de obras a ejecutar, condiciones que deben reunir las poblaciones en las cuales se van a invertir los recursos, carácter internacional de las licitaciones cuando el monto de la inversión supera determinados montos; y han llegado hasta reservarse el derecho de veto contra los gerentes de las empresas de servicios públicos, cuando a su juicio este tipo de funcionarios no reúnan las condiciones y calidades exigidas (1).

Esta situación es bastante importante para el tema que nos ocupa, si tenemos en cuenta que una parte importante de las inversiones del Estado en nuestro país se realizan con recursos provenientes del crédito externo. La creación de organismos como el INSFOPAL y de otras entidades que centralizaron actividades, antes en manos de los muni-

(1) Una muestra de lo que hemos señalado se encuentra en uno de los contratos suscritos entre la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento: "(b) Antes de que se haga cualquier nombramiento para el cargo de gerente o subgerente del prestatario o se efectúe una reorganización importante del prestatario éste deberá informar al Banco del nombre, la idoneidad y experiencia de las personas consideradas para el nombramiento... y deberá darle al Banco una oportunidad razonable para *comentar* respecto a la idoneidad y experiencia de dichas personas o respecto a dicha organización" (El subrayado es nuestro). Contrato de préstamo, No. 741 del 2 de abril de 1971.

cipios y departamentos, ha sido el resultado de sugerencias directas de parte de este tipo de organismos prestamistas.

6.5. Los funcionarios públicos y los paros cívicos

Además de los puntos señalados en las líneas anteriores se requieren otras condiciones particulares para la adhesión de los propios organismos del gobierno local.

El examen interno de los movimientos que han contado con la presencia de funcionarios públicos y de los organismos legislativos del poder local ponen de presente por lo menos dos condiciones adicionales a las ya señaladas: por una parte, la amplia base social del movimiento y por la otra, la naturaleza de las reivindicaciones.

La amplitud del movimiento hace referencia al carácter variado y extenso de las fuerzas sociales participantes y comprometidas con el movimiento, y por la otra, a la magnitud que de hecho haya logrado el movimiento en las fases preparatorias.

El tipo de reivindicaciones parece también muy importante para que se concrete su adhesión. Por lo general, la vinculación de estos sectores se ha presentado en paros cívicos cuyas reivindicaciones centrales se relacionan con la localización de empresas Estatales o con obras de infraestructura necesarias al desarrollo y/o ampliación de los propios sectores dominantes locales.

Para ilustrar lo que hemos afirmado vamos a tomar dos casos que fueron objeto de un análisis particular en estos aspectos que hemos venido comentando. Nos referimos al paro cívico de Cúcuta (26 de mayo de 1971) y al paro de Santa Marta (febrero 10 de 1971). El paro del 26 de mayo en Cúcuta tiene como objetivo central la exigencia dirigida al gobierno nacional para que se de cumplimiento cabal a la reversión petrolera de Mares (COLPET). La fuerza más activa en la concreción del movimiento fue en un comienzo la organización sindical de los trabajadores petroleros, posteriormente respaldaron la movilización los restantes gremios obreros y finalmente terminaron en el comité organizador de la movilización cívica, en el llamado Comité Pro-

reversión, el gremio de los comerciantes e industriales. El primero es el gremio que mejor representa los intereses de los sectores dominantes locales en razón del carácter predominantemente comercial de la ciudad. Al lado de los anteriores estuvieron también los industriales, el Concejo Municipal, la jerarquía eclesiástica, los partidos políticos (liberal, conservador, comunistas, Anapo, etc.), los gremios estudiantiles, las organizaciones comunales y barriales. Las fuerzas iniciales ganaron un amplio espacio político y en este caso concreto también ideológico-nacionalista, el cual fue ampliando la base del movimiento hasta involucrar no sólo las fuerzas laborales sino también a los sectores capitalistas de la región. El carácter de la reivindicación posibilitó la adhesión de estos sectores al movimiento. La reversión, lejos de lesionar los intereses de los sectores dominantes locales, por el contrario los beneficiaba, al ampliar las posibilidades de la región con la intervención y el control sobre los procesos de explotación petrolera con todas las gabelas derivadas de este hecho: contratación de personal, regalías a la región, etc. De paso permitía a los partidos políticos tradicionales no aislarse peligrosamente de una reivindicación que contaba con un amplio respaldo y simpatía en el seno de la población y les permitía mostrarse como defensores de la "soberanía nacional" y de los recursos naturales.

El paro de Santa Marta ilustra este mismo tipo de movimientos que han contado con la presencia de sectores políticos dominantes y de los gremios de los propietarios. La reivindicación central en este paro consistió en la exigencia dirigida al gobierno nacional para la instalación de una planta eléctrica que aumentara la generación del fluido eléctrico, necesaria tanto al proceso industrial y a los locales comerciales como también para el consumo doméstico. De paso queremos señalar que este paro guarda mucha similitud con otros paros registrados en ciudades intermedias. Véase en el apéndice que acompaña esta publicación, los paros cívicos de Florencia (1977), Valledupar (1975), San Andrés Islas (1976), Sincelejo (1976) y Tunja (1978). En uno y en otro caso se trata de las deficiencias en la prestación de un servicio público que afecta tanto a la ciudadanía como a las actividades industriales, comerciales, etc. Nótese que aquí se presenta una confluencia en la prestación de un servicio que, al mismo tiempo que sirve al consumo colectivo de la población, se plantea como necesidad tanto de los procesos productivos como de las actividades comerciales. La confluencia de intereses y el lugar subordinado de la producción de

estos centros urbanos en relación con el conjunto de la economía nacional, posibilitan la conformación de movimientos de una amplia base social. Al lado de los gremios de comerciantes e industriales aparecen también los partidos políticos, los Concejos Municipales, las Asambleas Departamentales, y en algunas de estas ocasiones también algunos funcionarios de los organismos del Ejecutivo local. Al lado de estas fuerzas aparecen los gremios obreros, las organizaciones comunales y barriales, los organismos estudiantiles, etc. En el caso de Santa Marta el comité fue presidido por uno de los senadores elegidos por la circunscripción electoral del Magdalena.

En igual sentido podríamos examinar la base social de movimientos que buscan mejorar los sistemas de comunicación y de transporte. El ejemplo más significativo lo podemos encontrar en el paro regional del Meta (julio 1 de 1972), cuya reivindicación central estaba relacionada con la exigencia al gobierno nacional de mejoramiento de la vía a Bogotá. Al lado de esta exigencia se agruparon las más diversas fuerzas sociales: desde los gremios económicos hasta los gremios y organizaciones obreras y populares. En este paro se presentó la adhesión de las entidades Legislativas departamentales y municipales y de algunos funcionarios del Ejecutivo, entre estos últimos el propio alcalde de la ciudad de Villavicencio, el cual renunció en solidaridad con el movimiento.

Los movimientos que tienen como objetivos centrales reivindicaciones de esta naturaleza frecuentemente cuentan con el respaldo de instituciones y sectores sociales como los que hemos venido mencionando. No ocurre lo mismo con aquellos movimientos que tienen como reivindicaciones centrales la rebaja en las tarifas de servicios públicos, la ampliación de la cobertura domiciliaria de los mismos o la solidaridad con sectores en conflicto. Podríamos señalar sin temor a equivocarnos que la naturaleza y alcance de las reivindicaciones constituye el eje en torno al cual se nuclean distintas fuerzas sociales. Las reivindicaciones relacionadas con la reproducción y las condiciones de vida de los sectores populares cuentan con un núcleo social más clasista, es decir, limitado a sectores subordinados y expoliados por la dominación capitalista. De estos últimos, los paros de solidaridad son frecuentemente los que descansan generalmente sobre los hombros de las organizaciones sindicales y de oposición. El caso de los paros de Barrancabermeja que han tenido como reivindicación central la

exigencia de solución a los conflictos entre la Empresa Colombiana de Petróleos y su organización sindical, la USO, muestran que la principal fuerza de este tipo de movimientos sigue siendo el sindicato y los trabajadores petroleros que se expresan frecuentemente a través de organismos de barrio, en algunas ocasiones nuevos (comités barriales y cívicos de solidaridad), o de las mismas organizaciones barriales tradicionales (Juntas Comunales). Al lado de este tipo de organismos logran nuclear la solidaridad de una ciudad que vive económicamente alrededor de la explotación petrolera.

En términos generales, lo que queremos destacar es que la presencia de los sectores dominantes locales en los paros cívicos está posibilitada por las necesidades planteadas por sus propios intereses, en la medida en que en el país se presentan agudas deficiencias en la prestación y/o dotación de las condiciones exigidas por los propios procesos productivos. Estos sectores locales ocupan una posición subordinada con respecto al Estado central y después del fracaso de las negociaciones y peticiones respetuosas, se suman a la organización de movimientos y paros cívicos para exigir solución a sus demandas. La presencia de los organismos locales y regionales del poder —sobre todo Legislativo— está relacionada con su incapacidad para ofrecer soluciones concretas a las demandas de la población y/o de sectores dominantes locales. Más adelante volveremos sobre este mismo tema desde otros ángulos.

CAPITULO VII

EL MOVIMIENTO CIVICO REGIONAL EN COLOMBIA 1971-1981

Como lo señalamos desde el comienzo, los capítulos anteriores trataron de ubicar el contexto en el cual se desarrollan los movimientos cívicos en el país. Pensamos que el desarrollo del movimiento cívico y en general de todos aquellos movimientos con una cierta base regional, reciben su estímulo de causas ligadas a la estructura de nuestra formación económico social, así como de causas más próximas atribuibles a las políticas gubernamentales de coyuntura.

Con respecto a las primeras, hemos insistido en señalar las desigualdades regionales presentes a lo largo de nuestra historia y las modalidades más recientes originadas en el desarrollo desigual del capitalismo en el país y a su base estructuralmente heterogénea. Vinculados a este tipo de fenómenos, hemos registrado la presencia de amplios movimientos sociales que reclaman una mayor autonomía regional y que claman por un desarrollo más equilibrado de su infraestructura económica.

Con respecto a las causas más coyunturales, hemos registrado principalmente dos: de un lado, el efecto sobre la malla urbana del país de las políticas de centralización tanto de las finanzas públicas como de

los organismos encargados de la prestación de servicios, y por otra parte, la crisis de las entidades departamentales y municipales asociada a las causas anteriores y a la centralización político-administrativa operada en los organismos Estatales. Ambos fenómenos tuvieron, como lo hemos indicado, su mayor desarrollo en los últimos años de la década del sesenta y en los primeros de la década del setenta, precisamente cuando el movimiento cívico registra un espectacular ascenso. Lo anterior nos ha llevado a postular una relación estrecha entre estas políticas y la emergencia cívica de la cual trataremos en adelante.

Sería incompleto el balance si no señaláramos —así sea a título indicativo—, otro de los fenómenos operados en las políticas estatales de la década. Nos referimos al hecho que se produjo en sus comienzos, en relación con las políticas reformistas o del “Estado del bienestar” tan afecto a las teorías Keynesianas. Las políticas seudoreformistas de la “Alianza para el Progreso” y de la “Reforma agraria” (ley 135 de 1961) fueron enterradas finalmente en los últimos años de la década de los sesenta y sobre todo con la adopción del nuevo modelo de desarrollo neo-liberal, que tuvo sus primeros impulsos en los últimos años de la administración de Carlos Lleras R., pero que sobre todo se adoptó bajo las administraciones de Misael Pastrana B. (1970-1974) y de Alfonso López M. (1974-1978).

Ante la quiebra del modelo Cepalino de sustitución de importaciones, la burguesía colombiana —al igual que el resto de burguesías latinoamericanas— dio particular énfasis al desarrollo “hacia afuera”. Mediante este modelo se pretendió resolver el problema representado en la estrechez del mercado interno dando paso a la profundización de los vínculos de la economía nativa con el resto del mercado mundial.

Hacer de Colombia el “Japón de Suramérica”, promoviendo las exportaciones y utilizando las ventajas comparativas en algunos renglones, pero sobre todo, los bajos precios de la fuerza de trabajo. Al mismo tiempo el modelo neo-liberal se asoció definitivamente al desarrollo capitalista del campo mediante el fortalecimiento de la gran propiedad territorial. Lleras Restrepo, principal representante en el seno de los sectores dominantes de la tendencia reformista como vía para el desarrollo agrícola, hizo muy poco al respecto durante su gobierno. Quizás su principal logro consistió en los impulsos iniciales a la conformación de la organización campesina, ANUC. A partir del

gobierno de Misael Pastrana estos tímidos intentos fueron definitivamente abandonados y, por el contrario, el gobierno se asoció a la gran propiedad y al desarrollo de los cultivos comerciales dando plenas garantías a los terratenientes. Esta alianza se sella en el llamado Pacto de Chicoral (Tolima 1972) en el cual el gobierno manifiesta expresamente su acuerdo con la vía terrateniente para el desarrollo agropecuario.

El resultado de estas políticas tuvo sus efectos también sobre el desarrollo del movimiento cívico regional. Queremos destacar tres hechos de importancia relacionados con nuestra temática: en primer término, el desarrollo continuo de la descomposición campesina y el auge de la agricultura comercial a costa de la agricultura tradicional —como ya fue reseñado. La consecuencia ha sido la elevación constante de los precios de los alimentos de consumo masivo toda vez que una buena parte de ellos se producen en las unidades de economía campesina tradicional. Todo lo anterior se ha traducido en la elevación constante de los precios de los alimentos de consumo masivo y en el desborde inflacionario en los últimos 12 años en el país. Al mismo tiempo, se ha presentado un crecimiento acelerado de algunos centros urbanos menores e intermedios ubicados en las zonas incorporadas a la producción comercial agrícola, que se han convertido en los sitios de recepción de los migrantes. El segundo hecho está relacionado con la irrupción de un vasto movimiento campesino que hizo de la lucha por la tierra su reivindicación central. Tal movimiento tuvo su máxima expresión a partir de 1971 y se prolongó hasta 1975. Como se verá luego, el principal eje de los movimientos y paros cívicos de los primeros años de la década es el propio movimiento campesino en cuyas zonas de influencia se desarrollan los principales paros cívicos. El tercer hecho lo constituye el intento de privatización de algunos servicios públicos por parte del Estado y las políticas de elevación periódica de las tarifas.

Una de las características centrales de los modelos neo-liberales es su pretensión de reducir no sólo la presencia del Estado en el conjunto de la economía sino también en la producción de bienes y servicios. Lo anterior se traduce en la adopción de una política sistemática de privatización de los servicios públicos. Durante la década de los setenta vivimos en Colombia la experiencia y los intentos de privatización de algunos servicios públicos: privatización de las vías públicas interdepartamentales a través de los sistemas de peajes; privatización de los

servicios educativos sobre todo secundarios y universitarios; privatización de una parte importante de los servicios de salud pública; etc. Estos hechos van a tener notoria influencia en el desarrollo de los movimientos cívicos locales y regionales.

7.1. Movimientos y paros cívicos

El movimiento cívico en Colombia, asociado a las regiones, aldeas y ciudades, es mucho más vasto que el propio fenómeno del paro cívico. De hecho, este último es la expresión más desarrollada y en cierta forma es el punto de llegada de un movimiento amplio, arraigado en los sectores populares y en las capas medias —y aún en ciertos sectores comerciales e industriales subordinados— en torno a reivindicaciones y exigencias colectivas. En el curso del movimiento, las más de las veces, la cohesión supera el marco de las reivindicaciones colectivas y se apuntala en el ejercicio de formas amplias de la democracia directa y participativa, ejercida en la toma de las decisiones no sólo sobre las reivindicaciones sino también sobre las formas de lucha que deben emplearse para su consecución.

De las conversaciones y entrevistas numerosas que sirvieron de base a la presente investigación, las cuales fueron desarrolladas con dirigentes y activistas de los paros cívicos, hemos logrado sintetizar el proceso de desarrollo de uno de ellos. El proceso normalmente se inicia con la discusión en torno a un núcleo crítico (o problema central); en la fase siguiente por lo general, los líderes del movimiento (que hasta este momento puede ser muy amplio y que incluye a los representantes de los gremios comerciales, a las asociaciones de mejoras, de damas voluntarias, etc., que se mantienen al lado de las organizaciones comunales, sindicales y consejos estudiantiles) inician una gestión mediadora entre la población y las autoridades gubernamentales locales. Algunos movimientos cívicos mueren o caen en reflujos en esta fase, bien sea porque las peticiones son de alguna manera satisfechas por la administración local, o porque pesa más el temor de emprender la reclamación ante un ente lejano y autoritario: el Ejecutivo departamental o nacional. Pese a la finalización de este tipo de movimientos en esta fase, la agitación, las labores organizativas, las discusiones, y aun las negociaciones, ponen en agitación a amplios sectores. Este tipo de acciones se inscriben en un contexto muy amplio de movimiento cívico

local o nacional. Simplemente, el proceso no llega hasta el paro cívico, pero son parte del movimiento cívico y siempre constituyen el preludio de aquellos procesos que llegan hasta la paralización completa.

Después de las primeras negociaciones con las autoridades locales, un sector de estos movimientos se mantiene y por lo regular reemprende negociaciones y contactos; envía comisiones encargadas de presentar la problemática, tanto a las autoridades gubernamentales regionales o nacionales y emprende también por lo general acciones más radicales. Es el momento de los mitines, las manifestaciones, las asambleas populares en los sitios céntricos de la población y, naturalmente, la amenaza del paro cívico. A esta altura —también por lo regular— han abandonado la nave apresuradamente los pasajeros incómodos por los giros y la orientación que va tomando el movimiento. Las damas voluntarias, las mujeres de los funcionarios y ricachones del pueblo o de la ciudad han bajado los escalones que las separaron por un momento de sus clubes y de las instituciones en las cuales siempre se han apoyado para sus "labores caritativas"; los comerciantes —depende del tipo de reivindicación— pueden permanecer o bajarse también, y lo mismo ocurre con los industriales y demás sectores poseedores en alguna forma de riquezas o medios de producción. El abandono de la nave por parte de estos sectores dependerá —lo repetimos— del interés real que tengan de acuerdo a la naturaleza misma de la reivindicación. Se han dado casos en los cuales (Florencia 1975, por ejemplo) los comerciantes han acompañado al movimiento hasta la paralización de las labores, pujando y clamando siempre en contra de las acciones "subversivas" o contra los peligros de "desbordamiento y anarquía" del movimiento. En otros casos, ante el primer intento de pasar de las palabras a la acción (el caso de Barrancabermeja 1975) los "comités privados de desarrollo" (1) abandonan apresuradamente la nave y se suman a los sectores adversos al movimiento, hasta llegar a participar en las campañas de intimidación y esquirolaje. En otros, la oposición por parte de estos sectores es manifiesta desde un comienzo.

El interés en la reivindicación es naturalmente el principal elemento que decide si estos sectores van hasta el final o no. Los

(1) Estos comités congregan diversos sectores dependientes de la propia estructura productiva del centro urbano.

movimientos en torno a localización industrial o a la instalación de infraestructura industrial para la explotación de los recursos naturales, congregan un amplio sector, y generalmente las clases dominantes locales se comprometen hasta la movilización y la paralización. Así ha ocurrido sobre todo con las reivindicaciones ligadas a la exigencia de la construcción de las refinerías en el sur del país (Tumaco-Pasto) Nariño y Putumayo. La persistencia y continuidad del movimiento está garantizada obviamente por la amplia participación popular que este tipo de reivindicaciones logra desencadenar y promover. Estas reivindicaciones ponen en evidencia los intereses de capas y sectores de la burguesía subordinados en el aparato Estatal y en el andamiaje económico del país. El comportamiento interno de las fuerzas ligadas a los sectores dominantes locales diverge naturalmente de las formas de acción y comportamiento de los sectores populares al interior de los movimientos cívicos. Las clases populares, que no poseen una fuerza política propia, en la medida que los voceros liberales y conservadores, por lo regular, representan los intereses de las clases dominantes locales, requieren manifestar su presencia a través de la organización y movilización. En el movimiento cívico las capas ligadas a los trabajadores, pequeños comerciantes, campesinos y jornaleros, etc., tienen que construir su propia fuerza, única garantía de que sus reivindicaciones sean mantenidas o negociadas por el movimiento. Tal situación plantea contradicciones al interior del movimiento cívico, que se materializan a lo largo del proceso. A veces emergen desde el comienzo del mismo y se hacen presentes en el nombramiento de los organismos que se encargarán de dirigir el movimiento; otras veces sólo se manifiestan en la fase siguiente, y es justamente en la negociación del petitorio. A veces el organismo electo para la conducción del movimiento logra imponer un estilo de negociación cerrado, en el cual las decisiones competen exclusivamente al comité coordinador; otras veces tal estilo se rompe por la propia presión de las organizaciones populares que imponen de esta forma un cierto tipo de negociación ad-referendum. Tal forma de conducción refleja en un momento determinado la fuerza que han logrado los diversos sectores comprometidos en el impulso y desarrollo del conflicto.

Por lo general la fuerza o presencia de los sectores de comerciantes, pequeños industriales, terratenientes, etc., se expresa a través de sus voceros gremiales y políticos. Los partidos tradicionales que los representan —ante su incapacidad para resolver la problemática a través de

los mecanismos institucionales— se suman al movimiento ya iniciado y coluden por su dirección, que por lo regular, tienen que compartir con delegados de las organizaciones comunales, sindicales, estudiantiles, etc. Al tiempo que los sectores populares intentan ponerse en movimiento pasando a un cierto tipo de actividad más radical, los voceros de estos sectores agotan todos los mecanismos institucionales para impedir la paralización. Las comisiones unilaterales de alto nivel que viajan a la capital de la provincia; las entrevistas con los jefes políticos regionales para que intercedan ante el Ejecutivo y finalmente, si el movimiento sigue adelante, la petición de entrevistarse con la máxima autoridad de la nación, el Presidente de la República, si se trata de un movimiento gestado en una región importante o aun en la propia capital departamental o intendencial.

Si a lo largo de todo este proceso aún no se ha debilitado el movimiento —debilidad que puede provenir de las innumerables promesas de solución obtenidas en cada una de las oficinas gubernamentales visitadas o de los efectos de la represión gubernamental— la alternativa que se asume es la de la paralización de actividades. Nos encontramos entonces en esta fase frente a la presencia de la paralización cívica o paro cívico. El paro cívico es el cese de todas las actividades productivas, comerciales, de comunicación terrestre y de las labores administrativas y educativas, en una palabra, un cierto tipo de huelga de masas dirigida a la consecución de una reivindicación central que atañe al interés de la población de una localidad o región.

Por lo general tal paralización no excede las 24 horas (son muy contadas las excepciones, entre otras, podríamos citar el caso del paro de Barrancabermeja (febrero de 1975) o de Florencia (1972) en que la protesta llegó a sobrepasar las 72 horas); el destinatario de la petición también por lo regular es el Estado, a quien se exige —generalmente— el cumplimiento de promesas por largo tiempo sostenidas, pero incumplidas.

La orden del cese puede provenir o bien de una asamblea popular, pública y abierta, o de la orientación del organismo nombrado como dirección del movimiento. La presencia y actividades de los distintos sectores de clase en los que se respalda el movimiento, también permite ser observada de manera diferenciada. El taponamiento de vías, las grasas y tachuelas en las mismas, los mitines y manifestaciones, la

toma de las dependencias oficiales —las cuales tratan de mantenerse abiertas a toda costa por las autoridades gubernamentales— provienen o tienen como protagonistas principales a los sectores populares y comúnmente se presentan en los sitios ubicados alrededor de los barrios que sirven de morada a estos estratos sociales. Con regularidad, al paro cívico se asocian actividades de movilización y protesta, que han llegado hasta el enfrentamiento con el ejército y demás aparatos represivos previamente movilizados por el Estado para impedir el cese de actividades.

La participación en el cese de actividades de las otras capas comprometidas se limita al cierre de sus establecimientos, ya sea por el compromiso adquirido y por el interés en las reivindicaciones, o simplemente por el temor de hacerse blanco de los manifestantes. En muy contadas excepciones —y a no ser por su presencia en los organismos dirigentes del movimiento cuando esto ocurre— la actividad de los sectores de clases medias y pudientes en la región trasciende a un acompañamiento o expectativa al desenvolvimiento de las acciones; en otras ocasiones, algunos de estos sectores se oponen e intentan mantener sus actividades lográndolo o haciéndose blanco efectivo de las movilizaciones de los pobladores dirigidas a lograr la paralización completa de actividades.

De acuerdo al paro de los sectores que hemos mencionado, la movilización asume sus características propias. En aquellos paros en los cuales participan de manera decisiva los sectores políticos a quienes hicimos mención en el capítulo anterior, el paro asume la forma de cese de actividades sin mayores sobresaltos o enfrentamientos. Por el contrario —como puede observarse en la crónica de los paros de Barranca-bermeja— en aquéllos más inclinados a la participación popular y con la oposición decidida de los poderes locales, el paro asume características de movilización y beligerancia. Lo anterior, pensamos, es apenas natural si tenemos en cuenta que en estos movimientos, la acción y beligerancia son decisivas para el logro de una fuerza política y de negociación. El hecho del paro en este tipo de movimientos constituye necesariamente el primer reto a vencer, puesto que el Estado pone en movimiento todos los mecanismos a su alcance (radio, partidos políticos, influencia en las organizaciones de masas, ejército y policía, poder ideológico, etc.), para hacer fracasar el movimiento. Y es por ello que en éstos se presenta con mayor frecuencia y extensión la intervención

masiva de la población para efectos de la paralización de actividades: el bloqueo de vías, la tachuela y la grapa, la manifestación y el mitin; la asamblea popular amplia y masiva; la toma de las dependencias oficiales, de las iglesias, etc. Aquellos movimientos enfrentados a los poderes políticos y económicos locales, y al propio aparato Estatal, requieren sobre la base de su fuerza y organización, construir su poder de negociación y obligar al Estado y a las clases dominantes locales y regionales a reconocer su propio poder de acción. Se trata para —los sectores populares— de encontrar la manera de construir en el proceso mismo su fuerza y su propia capacidad de negociación.

Estos últimos paros, a diferencia de los primeros, requieren por lo tanto de un mayor proceso de maduración y organización. No nos sorprende —desde esta óptica— los cuarenta y tres comités masivos de barrio en Barrancabermeja (1975); allí se trataba no sólo de convencer a la población de lo justo de la reivindicación sino de garantizar la parálisis durante 72 horas a pesar y en contra de los 10 mil soldados que tenían la misión de impedirlo.

7.2 La amplitud del movimiento cívico en la década de los setenta

Durante los 10 años (enero de 1971 a diciembre de 1980) se produjeron en el país 128 paros cívicos locales o regionales. El promedio fue de aproximadamente 13 paros por año. Esto de acuerdo, naturalmente, con nuestra propia estadística que aparece al final del presente trabajo. Es necesario anotar que aún deben faltar por registrar algunos paros locales, aunque nuestras fuentes de información abarcaron en esta oportunidad algunos diarios regionales, con lo cual mejoró notablemente la información disponible hasta el momento (1). Esta mejora no sólo se relaciona con el número de los paros efectivos realizados en Colombia a partir de 1971, sino con el tipo de reivindicaciones, los sectores participantes, las acciones y los resultados, y el tratamiento gubernamental dado a los conflictos.

(1) La información fue obtenida utilizando como fuente: 2 periódicos de la capital de la República, un periódico de Antioquia, el Valle y Santander. Además se utilizó a la revista *Alternativa*, *El Manifiesto* y *Voz Proletaria*.

De la magnitud del movimiento y de su importancia dan prueba fehaciente tanto el número de movimientos como la población involucrada en ellos. Un cálculo lo más objetivo posible nos llevaría a señalar que este tipo de movimientos afectaron a núcleos poblacionales que reúnen a 4.448.000 personas. El cálculo obviamente no es arbitrario. Para llegar a esta cifra hemos procedido con criterios lo más objetivos posibles. En primer término nos referimos sólo a los paros cívicos locales o regionales, excluyendo los paros cívicos nacionales. En segundo lugar, la población que se ha tomado para cada uno de los paros se refiere a los habitantes registrados por el censo de población de 1973 en los cascos urbanos, sin incluir la población rural. Ello en razón de que el paro cívico tiene como escenario principal el casco urbano municipal (escenario principal no quiere decir exclusivo, pues en la década se registraron algunos paros impulsados por el movimiento campesino, pero, ellos tuvieron también como escenario sus respectivas cabeceras municipales). En tercer lugar, la población atribuida a los paros regionales sólo abarcó a los habitantes de las cabeceras municipales y no a toda la población de la región o del departamento. En cuarto lugar, es necesario tener en cuenta que la población urbana de algunas ciudades aparece de acuerdo al censo de 1973, por debajo de los estimativos que otros organismos gubernamentales toman como población urbana para dichos centros. Lo anterior puede observarse en el total de población registrado para cada municipio. Finalmente, el cálculo tampoco es arbitrario si se mira desde otro punto de vista. Como lo hemos señalado en el acápite anterior, una de las características centrales de los paros cívicos es que ellos trastornan y paralizan —valga la redundancia— la actividad productiva, administrativa, de comunicación y transporte, de los centros poblacionales en los cuales se efectúan. De esta manera, toda la población donde se realiza un paro cívico se ve involucrada en él, con lo cual tampoco queremos afirmar que participe activamente y ni siquiera que simpatice con el movimiento. Se ven, eso sí, afectados por el desarrollo del movimiento y de una u otra manera están no sólo enterados —como habitantes del municipio o región—; sino comprometidos con la problemática que ha servido de eje o reivindicación central al paro.

De esta manera el movimiento cívico regional constituye un elemento central del llamado movimiento popular en Colombia y en la década del setenta asistimos a una verdadera emergencia cívica, no

sólo por la cantidad de paros registrados, sino por la magnitud de la población comprometida en su realización.

La distribución de paros por año es como sigue:

Cuadro No. 17

Año	No. de Paros
1971	13
1972	4
1973	7
1974	17
1975	21
1976	10
1977	11
1978	23
1979	9
1980	13

Total: 128 paros locales o regionales.

7.3. La distribución regional de los movimientos

Una ubicación regional de los paros cívicos contribuirá necesariamente a completar una visión panorámica sobre el movimiento cívico en el país. Para proceder a tal distribución regional hemos agrupado por regiones geográficas más que por entidades político administrativas, pues como se sabe, las arbitrariedades de estas últimas han sido reconocidas por las propias autoridades gubernamentales. Hemos distinguido una gran región en el sur del país, en donde incluso se ha llegado a presentar movilización regional que supera los límites político administrativos gubernamentales. Nos referimos a los paros regionales desarrollados en Nariño y Putumayo, que a veces han involucrado a poblaciones de Vaupés y Caquetá. En esta región hemos ubicado a los paros registrados en Nariño, Cauca, Caquetá, Vaupés y Putumayo. Las características socioeconómicas de la región tampoco divergen demasiado: se trata de regiones de colonización en lo que respecta a Caquetá, Vaupés y Putumayo y de actividades agrícolas tradicionales en su mayor parte incluyendo a Nariño y Cauca. Las luchas también han guardado

relación y es quizás en la región en donde mayor amplitud ha tenido el movimiento, pues el desarrollo de 5 paros regionales ha elevado notablemente el espíritu cívico y de movilización. Los objetivos centrales, además de los relacionados con los servicios públicos —como se verá más adelante— han puesto en primer lugar reivindicaciones relacionadas con la ubicación de las refinerías y de explotación de los recursos naturales. La participación de los sectores dominantes locales se presenta aquí más que en otra región del país y se concreta en la participación de las Asambleas Departamentales, de los Concejos Municipales y de los gremios económicos. Es una de las regiones más atrasadas del país y como puede observarse en los capítulos pertinentes del presente trabajo, mantiene una difícil situación en materia de servicios públicos.

Hemos tomado aparte la región antioqueña —el departamento— aunque un análisis más detallado nos permitirá observar sin mucho esfuerzo dos tipos de movimientos diferenciados. Por una parte el movimiento cívico desarrollado en los municipios satélites de Medellín —Rionegro, por ejemplo, o más recientemente Sabaneta— mientras que por otra parte se ubicarían los movimientos desarrollados en los municipios agrícolas y ganaderos de vertiente, en los cuales la agricultura es predominantemente tradicional.

Se ha agrupado a los paros de la región de Santander —los dos departamentos— aunque para ellos valen igualmente las anotaciones que hemos hecho con relación a Antioquia. Aquí también pueden apreciarse diferencias notables las cuales son pertinentes, pues al interior de los movimientos, esta característica tiene mayor relevancia en cuanto a la base social del movimiento. En el caso que nos ocupa se puede distinguir también claramente los dos tipos de movimientos: los desarrollados en los centros urbanos principales (Cúcuta, Bucaramanga y Barrancabermeja) y sus satélites; mientras que por otro lado, se presenta el movimiento desarrollado en los pequeños centros urbanos, también relacionados con problemas de servicios.

En la región de la Costa Norte del país se han agrupado los paros ocurridos en la Guajira, Magdalena, Bolívar, Atlántico, Cesar, Córdoba y Sucre. Desde el punto de vista numérico es la región en la cual se han presentado la mayor cantidad de movimientos (31 paros en la década), el 23.5%. Una característica importante que vale la pena resaltar: en esta

región, con la excepción de los dos centros capitales mayores (Barranquilla y Cartagena), el resto de las ciudades capitales han acudido al paro cívico como forma de presión para la exigencia de reivindicaciones vinculadas a su difícil situación de servicios públicos; al respecto pueden verse los aspectos pertinentes en los capítulos anteriores.

En la región del Llano hemos agrupado los paros correspondientes al Meta, Casanare, Vichada y Arauca. Lo importante de registrar aquí es también lo relacionado con el desarrollo de un movimiento cívico regional en el Meta.

Finalmente, hemos agrupado los paros de Cundinamarca en un solo bloque, lo mismo que los de Boyacá y Valle. Los ocurridos en los departamentos de Caldas, Quindío y Risaralda los hemos agrupado también en razón de las características socioeconómicas similares—en términos generales— que presentan los municipios de estos departamentos. De idéntica forma hemos hecho con los paros del Tolima y del Huila.

Esta primera ubicación nos permitirá hacernos a una idea sobre la distribución geográfica y acercarnos un poco a una cierta distribución regional; luego hablaremos de otros intentos más sugestivos y quizás más adecuados de agrupamiento, aunque ello quedará planteado sólo como posibilidad para investigaciones futuras. Al mismo tiempo, hemos hecho un estimativo de población afectada en cada una de las regiones así conformadas, con base en los criterios definidos y ya señalados previamente.

SUR DEL PAIS: Paros cívicos

(Incluye Nariño, Cauca, Putumayo, Vaupés y Caquetá)

Tumaco
Florencia +
Putumayo (regional)
Pasto +
Timbío (Cauca)
Santander de Quilichao
Puerto Asís
Orito
Buesaco

Puracé
 Pasto-Ipiales-Tumaco-Túquerres (regional)
 Tumaco (2)
 Nariño y Putumayo (regional)
 Florencia + (2)
 Pasto + (2)
 Santander de Quilichao (2)
 Piendamó
 El Bordo
 Ipiales
 Mocoa (Putumayo) +
 Departamento de Nariño (regional)
 Departamento de Nariño (regional)
 Mitú (Vaupés) +
 San José del Guaviare (Vaupés)
 Puerto Asís (2)

Total paros 1971-1981: 25

5 paros regionales.

Población: 1.518.890 hbtes.

+ Capitales provinciales o departamentales.

() Número de paros registrados en la localidad.

La observación de varios fenómenos importantes nos permiten las cifras anteriores. Tomando como base la población de 4.448.000, definida anteriormente como aquella involucrada o afectada directamente por los paros cívicos, tenemos que de ella el 34.1% se ubica en la región sur del país (1.518.890 hbtes.). Los 25 paros registrados en la década nos permiten señalar que ellos representan el 19.5% del total de los paros de todo el país. Se observan además los siguientes hechos adicionales: primero, que en la región sur de Colombia se han desarrollado 5 paros regionales (el mayor número también de paros de este tipo); segundo, que de las capitales de departamento o provincia (1) con la sola excepción de Popayán, el resto ha parado cuanto menos una vez; tercero, que hay un núcleo importante de población (incluidas Mocoa, Florencia y Pasto) en las cuales el movimiento cívico se repite bajo la forma de paro cívico. Este núcleo de poblaciones está constituido por Tumaco (2), Santander de Quilichao (2) y Puerto Asís (2). Los paros

(1) Intendencias o Comisarías.

de estas poblaciones no incluyen su participación en los paros regionales respectivos.

Otros hechos pudiéramos destacar, como por ejemplo, la coordinación regional del movimiento y el tipo de reivindicaciones que destacan, como ha sido señalado, la lucha por la ubicación en su territorio de las refinerías de procesamiento del petróleo que se extrae de su subsuelo. La cantidad de paros y la reiteración de ellos en algunas poblaciones indican que el movimiento ha logrado superar en cierta forma y en términos relativos, el más crudo espontaneísmo. La base social del movimiento privilegia sectores ligados al comercio (no sólo algunas capas poseedoras sino también trabajadoras), el magisterio, los pequeños comerciantes, amas de casa, campesinos, etc., y en una menor presencia la clase obrera, pues la industria manufacturera existe principalmente en pequeñas unidades productivas, con un reducido número de trabajadores. Otras características del movimiento serían precisadas posteriormente.

REGION DE LA COSTA ATLANTICA:

(Incluye: Guajira, Magdalena, Bolívar, Atlántico, Cesar, Córdoba y Sucre).

Paros cívicos en:

Maicao

Santa Marta +

Montería +

Sabanalarga

Magangué

El Banco

Montería (2) (Cereté, Sahagun) (regional)

Riohacha +

Puerto Colombia

Baranoa

Carmen de Bolívar

Valledupar +

El Banco (2)

Turbaco y Arjona

Galapa

Codazzi

Villanueva
 El Banco (3)
 El Rodadero (Santa Marta)
 Sincelejo +
 Maicao (2)
 Mompós
 Manatí
 Maicao (3)
 Juan Mina, El Piojó, Juan de Acosta, Tibará (regional)
 Puerto Colombia (2)
 Sabanalarga
 Maicao (4)
 Montelíbano
 El Banco (4)
 Ayapel

Total paros 1971-1980: 31 + Capitales de departamento.
 Población: 920.000 hbtes. () Número de paros registrados.

A grandes rasgos, el movimiento cívico en la Costa Atlántica nos permite observar: la ocurrencia de 31 paros cívicos, lo que representa el 24.2% del total de los paros contabilizados durante la década, que involucraron en su realización núcleos poblacionales con 920.000 personas, lo que representa el 20.7% del total de la población afectada por movimientos cívicos durante la década de los setenta. Se desarrollaron dos paros cívicos con alcances regionales reducidos. El paro cívico se hizo presente en todas las capitales de departamento excepto Barranquilla y Cartagena. La presencia de los paros cívicos en las capitales de departamento tiene importancia y es significativa en la medida en que constituyen los principales centros urbanos de sus departamentos. Las ciudades mayores desarrollan sus movimientos entre febrero de 1972 y septiembre de 1976: Santa Marta (febrero 1972); Montería (marzo 20 de 1973 y agosto 20 de 1974); Riohacha (octubre 1974); Valledupar (mayo de 1975) y Sincelejo (septiembre de 1976). Este dato es importante si se trata de examinar las características internas de este movimiento, pues representa un período de agudización de las luchas sociales en toda la región. Recuérdese que la Costa Atlántica es sede muy importante del movimiento campesino que sacude al país a partir de 1971 y hasta 1977, cuando entra en crisis su principal organización gremial. Es indudable que existe entre el ascenso del movimiento cívico y su

posterior repliegue, y el movimiento campesino, una fuerte confluencia regional. El movimiento cívico acompaña —es indudable— un ascenso sostenido de la lucha agraria y es más fuerte en aquellas regiones en las cuales la lucha campesina ha logrado su mayor grado de organización y cobertura. Repiten paros cívicos municipios muy localizados y poco numerosos: Maicao (4), Puerto Colombia (2) y El Banco (4). El movimiento presenta en la Costa una mayor dispersión y una menor persistencia en los núcleos poblacionales si exceptuamos los cuatro municipios en los cuales se ha presentado en más de dos ocasiones.

La motivación central en las grandes ciudades fue el problema relacionado con servicios públicos (malos servicios o alzas de los mismos), y en el caso de los otros municipios en los que se repitió la parálisis, los motivos también se relacionaron con la problemática de servicios públicos, excepto Maicao. Allí se combinaron diversas causas, pero la más importante fue el alza en los impuestos al comercio y las medidas adoptadas con el fin de limitar el contrabando, cuestiones que lesionan profundamente las actividades económicas de este centro urbano, que deriva sus principales ingresos del contrabando hacia el resto de la Costa y aun a sectores del interior.

LOS PAROS CIVICOS EN SANTANDER:

(Incluye: Santander del Norte y del Sur)

Cúcuta +
Zulia
Vélez
Barrancabermeja (1)
Bucaramanga +
Barrancabermeja (2)
Piedecuesta
San Gil
Barrancabermeja (3)

Paros: 9

Población: 820.500 hbtes.

+ Capitales de departamento.

() Número de paros.

Durante la década se producen 9 paros lo que representa el 7% del total de paros registrados en el país y el 18.5% del total de la población

involucrada en movimientos cívicos. Se observa la paralización de las dos ciudades principales, capitales de sus respectivos departamentos y de la tercera ciudad (Barrancabermeja). Los motivos de los paros en las capitales: en Cúcuta, movimiento encaminado a lograr la reversión de Mares (concesión petrolera de la Colpet) y en Bucaramanga, las alzas en los transportes urbanos y la escasez de gas de uso doméstico. En Barrancabermeja los dos primeros paros se deben a los malos servicios prestados por el acueducto y el tercero en solidaridad con el conflicto de los trabajadores petroleros. Este último es de singular importancia. Ver al respecto el apéndice referido a Barrancabermeja.

El movimiento cívico en los Santanderes destaca la importancia de las movilizaciones de Barranca y los paros de Cúcuta y Bucaramanga. Este último exhibe como nota característica la presencia decisiva del movimiento obrero y el tipo de reivindicaciones marcadamente ciudadinas (transporte público y gas de uso doméstico).

BOYACA

Paros cívicos registrados 1971-1981

Guatapé

Puerto Boyacá

Buesaco

Sogamoso

Tunja +

Tópaga

Tunja + (2)

Guateque

Soatá

Chivor-Santa María-Almeida

Total paros: 10 - 1 (regional) + Capital de departamento.

Población: 185.770 hbtes. () Número de paros.

Se registraron 10 paros, el 7.8% del total. La población involucrada representa el 4.8% del total. Como hechos destacados encontramos la paralización durante dos ocasiones de su capital departamental y de la tercera ciudad, Sogamoso. Los motivos principales: Servicios públicos y alzas en transporte urbano.

TOLIMA Y HUILA

Paros cívicos:

Cajamarca

Chaparral (1)

Chaparral (2)

Neiva +

Neiva (2)

Garzón

Chaparral (3)

Paros: 7

+ Capital

Población: 275.300 hbtes.

() Número de paros.

En total 7 paros o sea el 5.5% del total nacional y el 6.2% del total de la población afectada por los movimientos cívicos. Se observa una concentración alrededor de dos poblaciones Neiva (2) y Chaparral (3); la primera, ciudad capital del departamento del Huila. Los motivos centrales en Neiva: el incumplimiento de la promesa del gobierno de instalar refinería en el departamento y las alzas en el transporte urbano; en Chaparral; problemas relacionados con servicios públicos.

ANTIOQUIA

Barbosa

Marinilla

Amalfi

La Ceja

Guatapé

Apartadó

Zaragoza

Apartadó (2)

Rionegro

Sonsón

San Rafael

Guadalupe

Guatapé (2)

Marinilla (2)

Total paros: 14

() Número de paros.

Población: 133.900 hbtes.

Representan el 11% del total de paros registrados durante los últimos 10 años en el país y el 3% de la población relacionada en movimientos cívicos durante este mismo lapso. La nota peculiar del movimiento cívico-regional en Antioquia es la ubicación del mismo en pequeños municipios y sobre todo en las regiones agrícolas de vertiente. Merece destacarse la presencia de movimientos relacionados con la defensa de sus viejos poblados, obligados a la reubicación geográfica como resultado de las grandes obras vinculadas a la construcción de represas, con miras a la generación de energía eléctrica. La presencia en la conducción de los movimientos por parte de los sectores políticos tradicionales es otra de las características propias en el cual se destaca la presencia del conservatismo afecto a la orientación del ospinopastranismo.

META Y LLANOS

Saravena
Meta (regional)
Tame
Yopal +
Guamal

Total: 5 paros (regional) + Capital de la intendencia del
Población: 154.400 hbtcs. Casanare.

Representan el 4% del total de paros en el país y un 3.5% del total de la población relacionada con movimientos cívicos en el lapso considerado. Se destaca la realización de un paro regional que involucró a la capital del Departamento.

VALLE DEL CAUCA

Paros cívicos:
Florida
Toro
Jumbo
Jamundí
Miranda

Sevilla (1)
Sevilla (2)
Yumbo

Total: 8 paros
Población: 172.000 hbtes.

() Número de paros en una misma
localidad.

Representan —los paros realizados en el Valle— un 6.3% del total de paros en el país y su población un 3.9% del total de la población afectada por los movimientos cívicos. Nuevamente como en el caso de Antioquia, los paros se localizan en las pequeñas ciudades o pueblos. Se destacan los de Yumbo y Jamundí, satélites, y en el caso de Yumbo, sitio de localización de las más importantes industrias de Cali. Sobre este fenómeno volveremos más adelante.

REGION CAFETERA

(Incluye Caldas, Quindío y Risaralda)

Quimbaya
Córdoba
Montenegro
La Virginia
Viterbo
Finlandia
Filadelfia
Arauca
Circasia

Total: 9 paros

Población: 66.300 hbtes.

Los nueve paros de la región cafetera representan el 7% del total de paros registrados en el período 1971-1981 y el 1.5% de la población involucrada en movimientos cívicos durante este lapso. La localización de los paros se encuentra sobre todo en los pequeños centros y se distribuyen de manera similar en los tres departamentos.

CUNDINAMARCA

Albán
Soacha
Facatativá
Faca-Madrid-Chía (regional)
Facatativá

Total: 5 paros. 1 (regional)

Población: 130.450 hbtes.

Los cinco paros representan el 4% del total y la población el 3% del total residente en ciudades y pueblos en los que se han desarrollado movimientos cívicos. Se destacan los paros de Soacha y Facatativá, centros satélites de Bogotá, y la celebración de un paro regional motivado por el alza de las tarifas del transporte intermunicipal (comunicación con Bogotá).

Los otros paros tuvieron como escenario la capital del departamento del Chocó y las islas de San Andrés y Providencia.

7.4. La distribución de los paros de acuerdo al tamaño de las ciudades

El otro aspecto que nos interesa destacar es el relativo a la distribución de los paros ocurridos en Colombia de acuerdo a la población o más exactamente al tamaño del núcleo urbano.

En el Cuadro No. 18 presentamos dicha distribución para lo cual hemos procedido a establecer cinco rangos de núcleos urbanos, tratando de lograr un tope mínimo y uno máximo de acuerdo a las conclusiones obtenidas de la observación de los paros y del tamaño de los pueblos y ciudades en los cuales se han desarrollado.

Cuadro No. 18

Distribución de los paros cívicos de acuerdo al tamaño de la población. a/ b/ c/

Hasta 10.000 hbtes.	51
De 10.001 a 20.000	21
De 20.001 a 50.000	33
De 50.001 a 100.000	10
Más de 100.000	13 d/

- a/ Hemos tomado como población la registrada para las cabeceras urbanas por el censo de 1973.
- b/ Incluye los paros regionales como aparecen en el cuadro cronológico.
- c/ No incluye paro cívico nacional.
- d/ Total 128 paros registrados en Colombia entre 1971 y 1981.

Las conclusiones que podemos sacar de este cuadro son las siguientes: El 40% del total de los paros cívicos ocurridos en Colombia durante el periodo considerado se ubicaron en municipios o centros urbanos menores de 10 mil habitantes. El 16.4% se localizaron en municipios entre los 10 y los 20 mil habitantes. Lo que nos daría que en los pueblos menores de 20 mil habitantes tuvieron lugar el 56.4% del total de los paros registrados.

En los centros urbanos entre los 20 mil y los 50 mil habitantes se efectuaron 33 paros cívicos lo que representa un 25.8%; en los de 50 a 100 mil habitantes 10, o sea el 7.8% y en las ciudades de más de 100 mil habitantes se llevaron a cabo 13 paros, lo que representa un 10.2%.

Desde el punto de vista numérico los paros se dan como un fenómeno localizado principalmente en las pequeñas y medianas ciudades. El 82.2% del total se efectúa en ciudades o pueblos menores de 50 mil habitantes y el restante 17.8% en las mayores de 50 mil habitantes.

La visión numérica no nos permite sin embargo observar de manera realista el problema de la emergencia cívica. Si tomamos el fenómeno desde otro ángulo, incluyendo la variable de población, el panorama cambia completamente y el fenómeno cívico nos aparece como principalmente vinculado a las ciudades mayores de 100 mil habitantes y una importante presencia en la parálisis de los pueblos grandes (o sea

aquéllos que van de los 20 a los 50 mil habitantes). Mientras que —como es natural— disminuye la presencia en términos de población de los pequeños centros.

Lo anterior lo podemos constatar si observamos el siguiente cuadro:

Cuadro No. 19

Población de acuerdo a los rangos de ciudades en donde se han escenificado paros cívicos en el período 1971-1981. a/.

Tamaño de la población	No. de paros	Población de los centros urbanos	%
Hasta 10.000 hbtes.	51	315.000	7.2
de 10.001 a 20.000 hbtes.	21	303.950	6.8
de 20.001 a 50.000 hbtes.	33	868.100	19.5
de 50.001 a 100.000 hbtes.	10	623.950	14.0
más de 100.000	13	2.337.080	52.5

a/. Incluye sólo la población urbana.

El cuadro permite observar que desde el punto de vista de población afectada y/o vinculada al desarrollo de los paros cívicos en el país durante los últimos años, la mayor parte se congregan en las ciudades mayores de 100 mil habitantes que representan el 52.5%. En segundo lugar aparecen los pueblos grandes o ciudades de 20 a 50 mil habitantes que mantienen el 19.5% del total de población vinculada y/o involucrada en los movimientos cívicos. Las ciudades de 50 a 100 mil habitantes congregan el 14%, mientras que los pequeños poblados de menos de 20 mil habitantes apenas si llegan al 14%.

Esta consideración es importante dado que en cualquier análisis interno de los movimientos, es decir, en relación con la base social y el mismo carácter urbano o semiurbano de la movilización cívica debe tenerse en cuenta no sólo el número de conflictos, sino la magnitud de los sectores involucrados en ellos.

De las cifras presentadas anteriormente podemos deducir que la crisis urbana en los centros medios parece ser la base objetiva sobre la que se levanta el fenómeno de la movilización cívica y del paro.

7.5. Paros cívicos y reivindicaciones

El aspecto reivindicativo también es crucial en el examen de los paros cívicos en el país. Este aspecto lo tomaremos a varios niveles: en primer término haremos una presentación general de cómo se distribuyen las reivindicaciones y posteriormente trataremos de ubicarlas de acuerdo a los rangos que hemos definido.

Antes de precisar en los cuadros la forma de agrupar el tipo de reivindicaciones, queremos advertir algunos criterios que tuvimos en cuenta para la clasificación. En la medida que el paro cívico es un fenómeno pluriclasista, el tipo de reivindicaciones —que suele fijarse en una plataforma de lucha— también es diverso. Sin embargo el examen más preciso del movimiento permite clasificar por lo regular una reivindicación central alrededor de la cual se desarrolla coyunturalmente el movimiento. Así por ejemplo, como puede observarse en el apéndice sobre los paros cívicos en Barrancabermeja, se notará una diversidad de reivindicaciones, justas y presentes, es decir de actualidad. Sin embargo, tal paquete en el examen de los paros de enero y febrero de 1975 quedó reducido en la práctica a la búsqueda de mejoras en el acueducto y de no elevación de las tarifas por parte del mismo. Por lo general, como lo hemos señalado, hay en el desarrollo del movimiento una reivindicación central y aquí nos guiaremos por este criterio para la clasificación y análisis de los diversos tipos de reivindicaciones. En la realidad, en algunos casos concretos se puede presentar la situación inversa, es decir la presencia de reivindicaciones de igual peso, lo cual no invalida de ninguna manera la clasificación que hemos hecho con el propósito exclusivamente de analizar el tipo y la importancia de cada una de ellas.

El motivo central de los paros cívicos está relacionado con las deficiencias en la prestación de los servicios de agua potable, energía eléctrica y redes de alcantarillado. Como se aprecia en el cuadro anterior, un 60.2% del total de los paros está relacionado con este motivo,

Cuadro No. 20
Los motivos de los paros cívicos

Reivindicación	No. de paros	Porcentaje
Relacionados con los servicios de agua, energía y alcantarillado	77	60.2
Relacionados con vías de comunicación (mal estado o exigencia de construcción)	7	5.6
Relacionados con transporte de pasajeros (urbano e intermunicipales)	16	12.6
Defensa de tierras o comunidades indígenas	2	1.7
Solidaridad con conflictos obreros	2	1.7
Exigencias de localización de refinerías o manejo de recursos naturales	6	4.8
Relacionados con educación	10	7.8
Otros: impuestos, exigencia de retiro de autoridades, etc.	7	5.6

seguido por los que reivindican mejores servicios de transporte urbano e intermunicipales, o de protesta por la elevación de los precios de los pasajes. Siguen a continuación los paros relacionados con los servicios educativos.

Desde el punto de vista de la cobertura poblacional se destacan los paros relacionados con la localización industrial o de procesos de explotación de los recursos naturales. Pese a que sólo representan un 4.8% del total de los paros registrados, se pueden mencionar dos hechos significativos vinculados a ellos. Son paros de una amplia cobertura que se extienden, por lo general, a varias poblaciones produciéndose el hecho de los paros regionales, y en segundo lugar, la masiva presencia ciudadana, la cual se refleja en el siguiente hecho: los 6 paros relacionados con este motivo afectaron a núcleos poblacionales que congre-

gan 950.000 personas. Lo mismo puede señalarse con respecto a los paros relacionados con las deficiencias en los servicios de transporte. En este renglón se anota la presencia de conflictos en ciudades y poblaciones que congregan 700.000 hbtes. En uno y otro caso su participación, desde este ángulo, se eleva por encima del reducido número de paros. Desde el punto de vista poblacional los primeros conflictos han representado el 21.4% y los segundos el 15.7%. De todas formas, la mayor parte de los conflictos y de la población se congregan alrededor de las deficiencias en los servicios de acueducto, alcantarillado y energía.

Los motivos de los paros permiten además una observación adicional relacionada con la amplia gama de los problemas abordados como reivindicaciones cívicas. Aspectos como los de la solidaridad con conflictos huelguísticos, la destitución de autoridades municipales, la defensa de los intereses y de las comunidades indígenas, el incumplimiento a las promesas gubernamentales, etc., son también reivindicaciones que se encuentran presentes en la convocatoria de movimientos cívicos.

Como se observa, el carácter heterogéneo de los movimientos no sólo está ligado a su base social pluriclasista, sino también con la diversidad de las reivindicaciones que sirven de motivo a la paralización de actividades en pequeñas y medianas ciudades.

En general pudiéramos anotar que las movilizaciones relacionadas con los servicios de acueducto, alcantarillado y energía se presentan en los distintos rangos de poblaciones, mientras que los problemas relacionados con arreglo de vías se dan con mayor frecuencia en pequeños y medianos municipios. Los problemas del transporte de pasajeros permiten ubicarlos también de manera diferenciada. El aumento de tarifas intermunicipales son la causa central de la paralización en pequeños y medianos pueblos, y sobre todo, en las poblaciones satélites de las grandes ciudades del país (Soacha, Yumbo, Jamundí, etc.); mientras que los problemas del transporte urbano son privativos de los centros mayores de 100 mil habitantes.

Las reivindicaciones vinculadas a la localización de empresas Estatales y al manejo de los recursos naturales se ubican principalmente en las ciudades mayores de 100 mil habitantes (Neiva, Cúcuta, Pasto, etc.), aunque a dichos movimientos se suman generalmente otros municipios, para producir el paro regional.

Los paros de solidaridad se ubican en aquellas poblaciones en las cuales la empresa en conflicto mantiene un predominio cuasi monopolístico en la estructura productiva de la localidad. Quizá el hecho más destacado en relación con este tipo de conflictos lo suministra el caso más relevante, el paro del 3 y el 4 de octubre de 1977 en Barrancabermeja en solidaridad con los trabajadores petroleros. Esta ciudad depende en su mayor parte de la actividad económica de la empresa Estatal Ecopetrol, y un paro de los trabajadores petroleros incide de hecho sobre toda la estructura económica de esta población. Ver al respecto el apéndice correspondiente.

7.6. Algunas conclusiones provisionales referentes a distribución geográfica y tipo de reivindicaciones

Un vistazo general después de la presentación al detalle que hemos hecho en los acápite anteriores nos permite llegar a algunas conclusiones preliminares. Estas conclusiones serán retomadas en la parte final del estudio.

Los paros cívicos durante la década de los setenta muestran una importante concentración alrededor de tres regiones: la Costa Atlántica, Santander y el sur del país. En estas tres regiones se produjeron, en el lapso de los 10 años considerados, 65 paros, lo que representa el 50.8% del total registrado en el país. Desde el punto de vista poblacional allí se congrega el 73.3% de los habitantes de ciudades y pueblos involucrados en paros cívicos en el mismo lapso.

En los departamentos de un mayor desarrollo relativo —Cundinamarca, Antioquia y Valle—, los paros tienden a localizarse por un lado en las poblaciones cercanas a las grandes ciudades, y por otro, en pequeños municipios.

Desde el punto de vista de las reivindicaciones se destacan los movimientos relacionados con servicios de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica, además de aquéllos vinculados a carreteables y vías urbanas y, finalmente, los que reivindican localización de empresas Estatales.

La distribución por rangos de centros urbanos nos permite visualizar la presencia amplia de movimientos en pequeños centros y desde el

punto de vista poblacional —como es natural— el predominio de los centros urbanos mayores de 100 mil habitantes. Esta tendencia observada a lo largo del período tiende a hacerse dominante en los últimos tres años, pues a partir de 1978 son los pequeños y medianos centros los sitios en los cuales se han desarrollado la mayor parte de los movimientos cívicos, mientras que han disminuido relativamente los conflictos en los conglomerados urbanos mayores de 100 mil habitantes.

El análisis interno de los movimientos nos permite sugerir algunas líneas de investigación que deberían desarrollarse en el futuro para acercarse más de lleno a la interpretación de los movimientos. Habría que tener en cuenta, por ejemplo, la ubicación de los centros en los cuales se desarrollan los paros cívicos dentro del contexto de la estructura productiva que los rodea. Una interpretación todavía sujeta a comprobaciones empíricas más globales, pero que se puede sugerir desde ya, nos permite vincular el fenómeno de los paros cívicos de los pequeños poblados a aquellas regiones en donde la agricultura tradicional es la actividad productiva principal. Es por lo menos lo que podemos afirmar de la evaluación de los movimientos cívicos de este tipo de poblaciones con la información que actualmente disponemos. Sin embargo, como hemos señalado, se requerirá una mayor comprobación empírica y documentada.

El segundo elemento, ligado al interior, se relaciona con la baja presencia de movimientos cívicos en las regiones donde predomina la agricultura capitalista. Lo que inferimos es que los equipamientos para la vida colectiva están más desarrollados en este tipo de municipios como parece comprobarse en amplias regiones del Valle del Cauca, Caldas, Quindío, Risaralda y en las regiones de la Costa donde predominan los cultivos comerciales.

La distribución geográfica de los paros cívicos admite —como lo hicimos en los capítulos anteriores— una vinculación estrecha entre las regiones de un menor desarrollo relativo y el desarrollo de los movimientos cívicos regionales. La desigual distribución de los servicios públicos y sociales en el conjunto de la geografía nacional se manifiesta también en el desarrollo del movimiento cívico y faltan aún por evaluar los resultados de los programas gubernamentales como el DRI (Desarrollo Rural Integrado) y el PIN (Plan de Integración Nacional), que han

CAPITULO VIII

SECTORES PARTICIPANTES, FORMAS DE ORGANIZACION Y EVALUACION DE LOS RESULTADOS DE LOS PAROS CIVICOS

Vistas las características generales, la distribución regional, el tipo de reivindicaciones y el marco general en el que se originan y desarrollan los movimientos cívicos, nos interesa destacar en esta parte del trabajo lo relacionado con sus características internas. Esta evaluación sobre los componentes internos de los paros cívicos ocurridos en Colombia durante el decenio de 1971-1981, será realizada en torno a cuatro núcleos temáticos: los sectores sociales participantes; las formas de organización de que se dotan los paros cívicos; los resultados concretos obtenidos por este tipo de movimientos en cuanto al logro de sus reivindicaciones, y sus relaciones con los restantes componentes del movimiento popular en el país.

Esta parte del trabajo es la que más problemas presenta en razón de la escasa información de que se dispone y por el carácter recortado de la información suministrada por la gran prensa nacional y regional. No es gratuito que así sea, puesto que una difusión amplia sobre los resultados de los paros cívicos alentaría procesos similares en otros municipios o regiones que presentan condiciones muy parecidas a las registradas en los lugares en que éstos se escenifican. La línea informativa sobre los sectores sociales participantes y sobre los logros de los movimientos

bien puede resumirse en la pauta fijada por los editorialistas del diario "El Tiempo": "Los paros cívicos no sirven sino para estorbar las buenas relaciones de la administración con la ciudadanía. Lo que pasa con ellos es que reciben demasiada propaganda y parecen tener más eficacia de la que en realidad alcanzan. Son puentes de ascenso para ciertas ambiciones políticas y es conveniente recalcar como también lo utilizan agitadores, algunos "anarquistas" —término que debe ser empleado a cabalidad, porque designa a una nueva clase política— para exaltar los sentimientos y crear ese caldo de fermento que sirve a sus designios extremistas y a sus ansias de subversión. De manera que no es aconsejable en otras localidades organizar paros cívicos" (1).

La evaluación de los conflictos presenta de esta manera dificultades que no es del caso ocultar, sino por el contrario señalar. Los datos que aquí suministramos están sujetos a revisión en la medida en que avance el proceso de recolección de la información. El presente trabajo avanza en la sistematización de la información existente y aporta una nueva información para aquellos paros y movimientos cívicos que fueron directamente consultados con los protagonistas. Hay en este sentido un enorme campo de trabajo que apenas se inicia y de seguro que siguiendo el aforismo del filósofo alemán, la realidad resultará más rica que la propia teoría.

Buena parte de las ideas que aquí planteamos, han sido sugeridas en el rico proceso de consulta directa que ocupó una parte importante del tiempo de la investigación y también de sistematizaciones y reseñas locales desarrolladas previamente por los propios activistas y militantes del movimiento cívico en el país. De esta manera tratamos de llenar el "vacío" de información y de acercarnos al tratamiento de la temática que ahora nos ocupa.

8.1. Los sectores sociales participantes en los paros cívicos

Una característica interna de los movimientos cívicos, siempre presente, está relacionada con su pluriclasismo o heterogeneidad social. Esta característica no sólo hace relación a la presencia diferen-

(1) "El Tiempo" editorial del 22 de febrero de 1975.

ciada de acuerdo al rango de la población en donde se escenifique el movimiento, sino al interior del mismo.

Esta especificidad es consustancial a la naturaleza misma de los movimientos y al punto de partida de los mismos. Hemos señalado que los movimientos cívicos están relacionados con la crisis urbana y regional, y este punto de partida, consideramos, es sumamente importante. Los movimientos cívicos comprenden una parte de las luchas ligadas a la reproducción de la fuerza de trabajo, pero van mucho más allá. Emergen como una respuesta de diversos sectores sociales y de clase a la crisis de la malla urbana del país, a los problemas relacionados con el consumo colectivo, con el desigual desarrollo regional, y en fin, con el conjunto heterogéneo y diverso de reivindicaciones que ha sido mencionado.

El abanico de fuerzas participantes varía de acuerdo a la naturaleza misma de las reivindicaciones que posibilitan el movimiento o alrededor del cual se unifican los intereses de una población. Se han podido observar en los capítulos anteriores por lo menos dos tipos de reivindicaciones de naturaleza diferente. Por una parte, las que están vinculadas al consumo colectivo, y por la otra, las que tienen que ver con el desarrollo regional. Ambas comprometen a un conjunto de fuerzas sociales diversas que se sienten identificadas en reivindicaciones regionales y/o ligadas al nivel de vida, por la vía del mejoramiento de los servicios públicos y sociales o con el mantenimiento de las tarifas que deben cancelar por dichos servicios.

La redefinición del papel de una región en el conjunto del desarrollo capitalista compromete un tejido social más amplio y vincula casi siempre a sectores dominantes locales (comerciantes medios; pequeños industriales y aún sectores de campesinado rico y terratenientes), lo mismo que aquellas reivindicaciones que buscan un mayor desarrollo de la infraestructura necesaria a los procesos industrial y comercial. En tal sentido pueden ser examinados los movimientos regionales del sur del país, que han mantenido como punto central de unificación el establecimiento de la refinería en Tumaco, y los movimientos realizados en Santa Marta y otras ciudades intermedias por lograr un mejor servicio de energía eléctrica o por la construcción de vías que permitan el transporte de sus productos hacia los mayores centros industriales. En este último caso, se trata de una exigencia al Estado para mejorar las condi-

ciones materiales de producción y de distribución, elevada por fracciones capitalistas subordinadas y no hegemónicas. Pero en dichos movimientos no sólo están comprometidos los sectores dominantes locales, sino que también emergen o hacen presencia los sectores populares (obreros, campesinos, pequeños comerciantes, estudiantes, amas de casa, etc.). Un examen interno de la participación popular en este tipo de movimientos, nos señalaría dos causas: La primera nos indica que en repetidas oportunidades la reivindicación por mejoras en los niveles de servicios involucra necesidades colectivas. Es decir, en muchas ocasiones lo que es una condición imprescindible para la producción lo es también a nivel de necesidad social para un importante núcleo de sectores barriales y populares. De esta forma, una necesidad planteada por los sectores dominantes de la ciudad o de la región al Estado, que es condición requerida en sus procesos de acumulación y ampliación de la actividad económica, coincide con necesidades de sectores localizados por fuera del servicio o con marcadas deficiencias en la prestación del mismo. Hay entonces, en este primer tipo, una confluencia *real y objetiva* de intereses, que es la base que posibilita la confluencia de fuerzas que constituyen el movimiento y que en ocasiones llega hasta el paro cívico local o regional. Un segundo tipo de movimientos, serían aquéllos en los que la reivindicación no involucra intereses tangibles o reivindicaciones materiales inmediatos para los sectores populares participantes. Pongamos el caso de los conflictos en torno a las refinerías (Nariño y Huila) o la reversión de la concesión de Mares (Cúcuta). Los sectores populares participantes en estos movimientos no derivan en principio reivindicaciones *concretas y tangibles*. ¿Qué los impulsa a participar? ¿Cómo se logra su integración a estas movilizaciones y paros?

La base —pensamos nosotros— que potencia la amplia participación y solidaridad con movimientos de esta naturaleza está dada por la presencia de elementos ideológicos y culturales de una amplia aceptación popular. Estos elementos no pueden ser explicados al margen de las características propias de la nacionalidad y del fenómeno relacionado con la existencia de subculturas asentadas geográficamente en regiones muy definidas. Estos fenómenos se encuentran aún presentes en buena parte de las regiones geográficas del país aunque —valga la anotación— han venido perdiendo importancia, sobre todo en las regiones de mayor desarrollo capitalista.

En torno a estas identidades regionales las fracciones y sectores dominantes locales logran reunir una amplia solidaridad con reivindicaciones que objetivamente les pertenecen o de las cuales ellos sacarán un mayor beneficio. Los sectores populares identifican este tipo de reivindicaciones con sus propios intereses como individuos o sectores oriundos de dichas regiones y esperan también algunos beneficios sino individuales por lo menos para el conjunto de los moradores de la región. Para sus habitantes, estos beneficios son tanto más importantes cuando alrededor de ellos se cuajan expectativas de mayores empleos, de mejora sustancial en las condiciones de vida, etc. De esta manera las expectativas de mediano plazo y las identidades regionales permiten un amplio respaldo popular. Estos movimientos logran una mayor integración de sectores populares cuando los núcleos de conflicto están relacionados con el manejo de los recursos naturales, como es el caso en los ejemplos señalados. En este tipo de movimientos, la mentalidad regional tiene un arraigo aún mayor y la participación de las "fuerzas vivas", nombre con el que se designa a los gremios de propietarios y comerciantes, amplía el abanico social.

En los paros cívicos registrados en la década se presenta una extensa gama de estos dos tipos de movimientos y su diferenciación es importante por la base social que se encuentra vinculada a ellos. Estos movimientos destacan la presencia de un abanico de fuerzas que involucra en su realización a sectores dominantes locales y regionales y por esta vía inclusive a los órganos locales del poder (Asambleas Departamentales, Concejos Municipales, alcaldes y gobernadores, partidos políticos y gremios económicos, etc.) y también a varios sectores medios y populares. Al lado de los gremios de los sectores capitalistas con intereses en la localidad o en la región, hacen presencia los gremios sindicales y las organizaciones populares. Su realización se encuentra sustentada principalmente en dos fenómenos que hemos reseñado en los capítulos anteriores: el desarrollo desigual del capitalismo y el marcado centralismo en la localización de las actividades productivas como en el ejercicio del poder político.

Como hemos indicado, la participación de los distintos sectores de clase es bien diferente en el desarrollo práctico del movimiento. Los sectores populares se vinculan principalmente a la movilización directa, al desarrollo de demostraciones y movilizaciones, el taponamiento de vías, etc.; mientras que los sectores dominantes recurren sólo hasta

último momento, y después de agotadas todas las vías legales, a la paralización de actividades.

Los paros cívicos relacionados más directamente con las condiciones de reproducción, o sea con los llamados bienes de consumo colectivo presentan —a nivel de su base social— una menor cobertura de fuerzas. Estos movimientos —aun aquéllos que se producen en los mismos sitios en los que se escenifican los movimientos de los que hemos hablado en las líneas anteriores— se concentran principalmente en los sectores populares y especialmente en los barrios marginados.

Nos referimos aquí a los movimientos que reivindicaron servicios de agua potable y energía eléctrica domiciliaria: a los paros contra las alzas en las tarifas de estos mismos; a los paros en contra de las alzas en las tarifas del transporte y/o las deficiencias en este mismo servicio; a los paros en contra de los proyectos de remodelación urbana y/o traslado de poblaciones; a los paros relacionados con la educación pública, etc. La base social de estos paros se concentra fundamentalmente en sectores populares, pero también registran una gran heterogeneidad. Estos movimientos vinculan a pequeños comerciantes (seudo-autónomos), a trabajadores de la construcción, obreros industriales, trabajadores del sector de servicios, trabajadores del Estado, artesanos, ambulantes, trabajadores ocasionales, estudiantes, amas de casa y desempleados. Pueden participar también de estos movimientos distinto tipo de trabajadores agrícolas, dependiendo del tamaño de la población, de su función económica predominante y de su ubicación geográfica. Como lo hemos dicho, una buena parte de los movimientos localizados en las poblaciones menores de diez mil habitantes se encuentran en regiones en las que predominan las actividades agrícolas vinculadas al sector tradicional.

Los movimientos cívicos de este tipo —mayoritarios en el país— reivindicán mejoras en sus condiciones de reproducción física y defienden sus niveles de subsistencia contra los cuales atentan las continuas alzas en los servicios públicos y en los demás artículos vitales o de primera necesidad. El hecho que se registra, sin embargo, es que los movimientos sociales que han tenido un mayor auge y desarrollo en los últimos años en el país están ligados casi exclusivamente con los bienes de consumo colectivo, mientras que los bienes y servicios indivi-

duales no registran a su alrededor movilizaciones de significativa importancia.

De esta manera, al interior del movimiento cívico coexisten diversos intereses y se desarrollan procesos altamente diferenciados. Las condiciones de reproducción física y social congregan o dan origen a movimientos con una base social ligada a los sectores populares y de clases medias bajas, mientras que los movimientos ligados a intereses del desarrollo regional amplían su base social hasta involucrar sectores poseedores de medios de producción de alguna significación regional.

Algunos estudiosos de los paros cívicos han llegado a establecer porcentajes en la participación de diversos sectores sociales (1). Nosotros estimamos que tales cifras no tienen una base real de sustentación, toda vez que la cuantificación de los diversos sectores guarda muy poca relación con la composición social de la movilización y de la paralización. A lo máximo que se puede llegar con la información existente es a destacar la presencia de los diversos sectores en la convocatoria y, por esta vía, a establecer una cierta participación social por sectores, pero llegar a señalar la participación porcentual de cada uno de estos sectores cae en el devaneo y la elucubración.

Es obvio que la participación de la clase obrera se concentra en los paros localizados en las ciudades intermedias y sobre todo en aquéllas mayores de 100 mil habitantes, puesto que la diversificación de las estructuras productivas y de clase, requieren ya un cierto desarrollo del centro urbano, exceptuando aquellas ciudades que hemos definido previamente como de ventajas comparativas.

De esta forma, la participación de los sectores obreros sindicalizados puede llegar a representar un importante papel debido a la significación de los paros registrados en las ciudades mayores de 100 mil habitantes, dentro del conjunto de los sectores involucrados en los paros cívicos (ver capítulos anteriores). Pero esta importancia a veces no

(1) Medófilo Medina, por ejemplo, estima que los trabajadores sindicalizados representan un 20%; los estudiantes un 18.8%; los comerciantes un 15.3%; los transportadores un 11.8%; los campesinos un 10.6%; los educadores un 8.2%; los profesionales un 4.7%; la Iglesia un 3.5% y los industriales un 3.5%. Medófilo Medina *op. cit.*

guarda relación con su participación real en la paralización de las actividades productivas. Un ejemplo de lo anterior, lo puede constituir el propio desarrollo del paro registrado en Bogotá el 14 de septiembre de 1977 en el marco del paro cívico nacional. El hecho es que dicho paro tuvo más visos de ser un paro cívico que un paro laboral, sin que por ello dejemos de señalar el papel y la importancia de la clase obrera sindicalizada, que efectivamente tuvo parte fundamental en la convocatoria de la protesta (1).

La presencia de los sectores obreros es menos significativa —también es obvio en las localidades menores, dada la escasa estructura productiva y la poca presencia del proletariado en dichos centros urbanos. Con lo anterior queremos llamar la atención al hecho que ya registramos al comienzo del capítulo. Los paros cívicos se originan en la crisis de los centros urbanos, que es una crisis de las condiciones de vida y también de una cierta forma de vida, y como tal los sectores sociales participantes y el tipo de reivindicaciones trasciende al marco de las reivindicaciones ligadas a la reproducción de la fuerza de trabajo. El movimiento cívico es pluriclasista y heterogéneo y está vinculado a las contradicciones derivadas del tipo de desarrollo capitalista y también naturalmente a las contradicciones ubicadas en la espera de la reproducción. La unidad de estos sectores es posible por la existencia de necesidades que involucran diversos estamentos sociales y de clase, y sus posibilidades futuras estarán necesariamente vinculadas al desarrollo de un amplio movimiento democrático que parta de este reconocimiento y lo sepa ligar a las batallas más trascendentales por la transformación global de la sociedad.

8.2. Formas de organización y movilización cívica

El desarrollo de los movimientos y paros cívicos han dado origen a formas organizativas nuevas, que les son propias. El Comité Cívico o la Junta Cívica es la forma organizativa predominante, aunque su conformación —como lo veremos— varía de acuerdo al tipo de movimiento y a la base social predominante.

Al lado del Comité o Junta Cívica los diversos sectores sociales se expresan alrededor de sus organizaciones permanentes. Los trabaja-

(1) Ver al respecto "El paro cívico 1981", *op. cit.*

dores generalmente participan a través de sus sindicatos, los pobladores de barrio a través —principalmente— de sus juntas de Acción Comunal o comités autónomos de vecinos; los estudiantes alrededor de sus consejos estudiantiles; las clases dominantes locales a través de sus agremiaciones (FENALCO, ACOPI, etc.); y a veces aparecen organizaciones ligadas más estrechamente al carácter cívico de la movilización. Tal es el caso, por ejemplo, de Comités Cívicos de barrio o de "Comités de ciudadanos". Algunos paros o tomas de poblaciones por parte del campesinado —sobre todo a comienzos de la década— dieron un papel importante a la organización campesina (ANUC) y a algunas organizaciones regionales indígenas.

También forman parte del conglomerado organizativo que se asocia a la convocatoria de los paros cívicos las organizaciones políticas tradicionales (liberales y conservadores) y las organizaciones políticas de izquierda. La participación de sectores como la Iglesia se realiza a través de los párrocos municipales.

Algunos paros cívicos destacan también la participación de organismos institucionales (Concejos Municipales, Asambleas Departamentales), y de personalidades de la comarca (concejales, diputados y parlamentarios).

Establecer una norma general en la conformación y participación de los diversos Comités Cívicos no es posible. Ello por cuanto el tejido de organizaciones y sectores participantes —como lo hemos señalado— varía de acuerdo a la naturaleza de las reivindicaciones, a la amplitud alcanzada por el movimiento y a la propia estructura social de las localidades en las cuales se desarrollan los paros cívicos regionales y municipales. Es posible observar en los distintos paros las fuerzas sociales y las organizaciones correspondientes a ellas, que toman la iniciativa en la convocatoria y realización del paro cívico y de allí inferir una cierta participación de los distintos sectores sociales; aunque debe tenerse en cuenta el carácter dinámico del movimiento y el papel diverso de las fuerzas sociales participantes. Un paro inicialmente planteado por sectores muy amplios puede tomar un curso distinto al señalado al comienzo por sus organizadores y transformarse en una verdadera batalla campal entre la población y las fuerzas represivas del régimen; con lo cual el abanico de fuerzas sociales se reduce y el paro descansará a partir de allí en la iniciativa de las organizaciones de base o

aún de la misma espontaneidad de la población. Por ello, las cifras que a continuación presentaremos acerca de las formas organizativas que toman la iniciativa en la convocatoria de los paros, deben ser observadas y examinadas con la amplitud necesaria para no derivar de allí más conclusiones de las que realmente sugieren.

El siguiente cuadro ha sido construido con base en la información de que disponemos acerca de la participación de las diversas formas organizativas en el desarrollo de los paros cívicos en el período que nos ocupa. En el primer ítem, o sea el de los Comités Cívicos, hemos querido destacar también la de los distintos sectores y formas de organización que se destacan en su convocatoria; aunque se entiende que en los paros en los cuales aparece al frente un Comité Cívico, más que en los movimientos en los que la iniciativa parte de un sector concreto, mantienen un mayor nivel de pluralismo en su dirección y convocatoria.

Como se observa en el cuadro No. 21, los Comités Cívicos dirigen y organizan más de la mitad de los paros cívicos en el país. Esta constatación es apenas congruente con el carácter pluriclasista y heterogéneos de los paros cívicos que exigen una dirección plural y hasta cierto punto democrática en la toma de decisiones. El Comité Cívico es no sólo el organismo que promueve y organiza el paro sino también el organismo en el que se expresan los diversos intereses de clase presentes en el movimiento y el lugar en el que se toman las decisiones. El Comité Cívico, como forma organizativa, está conformado por representaciones de las organizaciones adherentes al movimiento y en algunas ocasiones por algunas personalidades representativas del municipio o la región.

La conformación interna del comité por lo regular es dinámica, es decir, el liderazgo no corresponde a una situación estática. Como lo hemos afirmado previamente, al interior de los Comités Cívicos se libran verdaderos conflictos por la dirección y orientación del movimiento. En la medida en que las formas de lucha se van radicalizando, los sectores populares van adquiriendo un mayor peso y control en este tipo de instituciones. La variación en la composición interna de los Comités Cívicos se encuentra también relacionada con las posiciones adoptadas por el aparato de Estado frente al movimiento. En la mayor parte de los paros, la intervención contraria del Estado y la utilización amplia del aparato represivo, contribuye a disminuir la presencia de los sectores tradicionales y dominantes en la comarca. No obstante, queremos

Cuadro No. 21

Sectores de iniciativa en la convocatoria de los paros cívicos
1971-1981

Formas de organización y sectores que aparecen al frente de los paros cívicos	Número de paros	%
1. <i>Comités Cívicos</i>		
Con participación destacada de:		
Concejales y parlamentarios	7	
Juntas de Acción Comunal	12	
Gremios empresariales	4	
Alcaldes	3	
Sindicatos	16	
Iglesia	5	
Comerciantes	10	
Organismos cívicos y ciudadanos	6	
Partidos de izquierda	5	
	Subtotal:	68
		53.2
2. <i>Juntas de Acción Comunal</i>	7	5.5
3. <i>Sindicatos</i>	6	4.7
4. <i>Párrocos y/o concejales</i>	10	7.8
5. <i>Estudiantes</i>	7	5.5
6. <i>Campesinos e indígenas</i>	3	2.3
7. <i>Sin información</i>	27	21.0
	TOTAL:	128
		100.0%

advertir que esta es la tendencia observada, lo cual no quiere decir que en algunas regiones (Nororienté Antioqueño, por ejemplo) estos sectores no mantengan su participación y aún un papel importante en la dirección y realización de los paros cívicos.

Las decisiones y las órdenes emanadas del Comité Cívico son tomadas —por lo regular— acudiendo al método del consenso entre los delegados, aunque en ocasiones se requiere llevar las distintas posiciones a las asambleas populares, que tienen el objeto de informar y resolver sobre la marcha general del movimiento o aún con la decisión de paralizar actividades.

Generalmente, en las fases previas a la paralización del casco urbano de los municipios se realizan varias asambleas populares. En ellas, los pobladores del municipio o región pueden hacer uso de la palabra y decidir sobre los diversos aspectos que se plantean por parte del comité de dirección. Prácticamente, no hay decisión de paro sin la realización de actos de masas muy amplias. Una parte muy importante de los paros cívicos desarrollan formas de negociación ad-referendum o mecanismos intermedios para la toma de las decisiones relacionadas con las negociaciones. El paro cívico y el Comité Cívico son formas que promueven la participación y la deliberación de los sectores populares en torno a su problemática. El papel de los diversos sectores sociales también se realiza —al interior de estos actos— de manera diferenciada. Algunas capas de la intelectualidad municipal no sólo ocupan lugares destacados en la conducción de las reuniones y asambleas, sino que ellos forman parte importante de los comités o comisiones negociadoras. Al mismo tiempo, estos sectores presentan los aspectos o estudios de sustentación que son la base de las negociaciones con las autoridades gubernamentales.

El movimiento o paro cívico permite observar el propio grado de desarrollo del movimiento popular en la comarca o región, su grado de autonomía y el papel de los distintos sectores sociales. Los paros cívicos desarrollados en localidades con tradición de lucha sindical o campesina muestran esa situación también en los organismos de dirección y en las formas de participación de los diversos sectores sociales. En ciudades como Barrancabermeja se puede observar a primera vista una relación muy estrecha entre los comités de barrio y las organizaciones sindicales de los trabajadores petroleros. Además de la dependencia de la estructura urbana de las actividades productivas en torno a la explotación petrolera, se puede observar en el movimiento cívico de esta localidad un estrecho vínculo de dependencia e interrelación entre las organizaciones de los trabajadores y las organizaciones barriales. El desarrollo y el peso del movimiento sindical arrastra tras de sí a las

organizaciones y reivindicaciones que tienen como propósito la lucha por mejores condiciones de vida para el conjunto de la población. El papel protagónico de las organizaciones de los trabajadores es aquí decisivo para la lucha cívica.

Lo propio pudiera señalarse para aquellas regiones en las cuales la organización campesina jugó un papel destacado en la convocatoria y realización de los paros cívicos de corte campesino. El ejemplo más destacado a este respecto lo constituye —indudablemente— el paro cívico de Florencia en 1972 (1). Aproximadamente 10 mil campesinos llegaron a Florencia, procedentes de los municipios y veredas de la entonces Intendencia del Caquetá. Procedieron a ocupar prácticamente, durante nueve días, el casco urbano de la capital intendencial y con ello provocaron la parálisis casi completa de todas las actividades urbanas. En el desarrollo del movimiento se logró la vinculación de las organizaciones magisteriales, estudiantiles y de algunas organizaciones barriales. La dirección del movimiento estuvo concentrada en la organización campesina ANUC, como reflejo de su fuerza y del peso decisivo del campesinado en la paralización cívica.

Otra parte importante de los movimientos se desarrollan por la convocatoria de una organización o de un conjunto de organizaciones que han desarrollado una estructura de participación fuerte en el municipio o la región. En estos paros no es que no existan organismos amplios de coordinación; lo que sucede es que el papel de una organización resulta decisivo, bien sea por el peso organizativo o por su papel con respecto a las propias estructuras productivas de la comarca.

La participación de las organizaciones políticas tanto tradicionales como de izquierda en el seno de los comités y aun de los movimientos cívicos está, por lo regular, subordinada al Comité Cívico y a las organizaciones de masas. Es cierto que tal participación en muchos casos resulta decisiva no sólo por su presencia directa sino muchas veces por su influencia y dirección sobre organizaciones sindicales, barriales y estudiantiles. El hecho que queremos destacar es que su

(1) El paro de Florencia se desarrolló entre el 7 y el 15 de julio de 1972, o sea durante 9 días. Fue realmente la ocupación de la capital provincial por una fuerza organizada de 10 mil campesinos dirigidos por la ANUC.

participación abierta en la conducción de los movimientos no es un signo ni una manifestación evidente que pueda ser registrada o percibida con claridad meridiana. Por el contrario, el movimiento cívico regional presenta como una de sus características formales el apartidismo, esto es, su independencia de los partidos políticos. Las reivindicaciones son presentadas en la esfera del "interés cívico" y "comunitario" para connotar la independencia "política" y para exigir del Estado la satisfacción de los intereses de toda la comunidad "sin distinciones políticas". Más que una verdadera neutralidad política, creemos que esta forma de presentación de los movimientos y paros cívicos está relacionada por lo menos con dos situaciones que marcan el desarrollo del movimiento popular en los últimos años.

A diferencia de la década de los sesenta, singularmente politizada, la de los setenta presentó un desentendimiento casi general de la política por lo menos en el sentido asignado a esta última en la memoria histórica del país. La abstención revolucionó sus medidas habituales y dio en fluctuar entre el 65% y el 75%.

Simultáneamente la oposición se desintegró casi de golpe: la ANAPO se vino abajo con una violencia tan inusitada como la de su ascenso, y ya para 1974 la suma de los votos emitidos por los distintos partidos y movimientos opositores alcanzó con dificultad el 4% del total. Evidentemente la actividad colectiva, la *rex pública* prefería otros caminos. Son entonces los años de la irrupción de los movimientos cívicos, protagonizados por las masas "emergentes" de los pequeños pueblos y aldeas, y de los centros urbanos intermedios. Prescindiendo de los alineamientos políticos y de las perspectivas estratégicas, la unidad de los sectores populares estaba relacionada con la reclamación enérgica de la satisfacción a demandas específicas. Este signo evidente también se hizo presente en otros sectores del movimiento popular que —sólo por corroborar lo afirmado— mencionaremos de paso. En estos mismos años el país presencia la organización de las minorías étnicas que, rechazando explícitamente a quienes les aconsejaban proletarianizarse primero para liberarse después, y a quienes los creían apenas campesinos de piel cobriza, decidieron luchar por el retorno a su comunidad originaria. Los campesinos a su turno se apoderaron de un proyecto de organización corporativa de cobertura nacional, las Asociaciones de Usuarios, diseñado y promovido inicialmente por el régimen, e intentaron utilizarlo para recuperar las tierras en manos de los

latifundistas. El *ánima* colectiva también sufrió modificaciones profundas resultado del avance de las relaciones capitalistas de producción: la formación de una amplia capa de intelectuales ligados a las profesiones liberales y técnicas, y el ascenso —dentro de este contexto— de los profesionales de la ciencia aplicada que trajo consigo el resquebrajamiento de las viejas capas intelectuales; la proliferación de nuevas corrientes culturales independientes, la multiplicación de las sectas protestantes y la aparición en el seno de un catolicismo conservador como pocos, de diversos agrupamientos críticos y ligados al cuestionamiento de las “estructuras de pecado” denunciadas por los jerarcas en la Conferencia Episcopal de Medellín en 1968. Todos estos movimientos fueron acompañados por otros más ortodoxos o previsibles: el avance lento pero sostenido de los sindicatos y la persistencia de la guerrilla rural a la cual vino a sumarse en la década de los setenta la guerrilla urbana.

El repliegue de la vida colectiva a terrenos distintos a los señalados por la política tradicional desequilibró el sistema político, alterando seriamente las relaciones establecidas entre sus diversos componentes. El cambio más notorio lo representa el doble movimiento de caída de los partidos políticos y de ascenso del ejército y del militarismo. Los partidos oligárquicos, debido a la drástica disminución de sus votantes, a sus prácticas corruptas y a la intensificación de sus querellas intestinas, cumplen cada vez con mayor dificultad el papel de buscar consenso para el autoritarismo. La ausencia de organizaciones políticas de base en el seno de dichos partidos y la presencia de unas estructuras burocráticas y excluyentes, lo mismo que el fracaso cada vez más notorio en relación con la cobertura y la calidad de los programas gubernamentales con respecto a la situación dramática de los millones de personas de los estratos más empobrecidos, ha creado una natural resistencia a la participación dirigente de dichos agrupamientos en relación con los movimientos cívicos y populares. En este mismo sentido operan las frecuentes intervenciones represivas del Estado en contra de los movimientos reivindicativos.

De esta suerte, los movimientos cívicos enfrentan a un Estado con prácticas represivas amplias y certeras. La manera de legitimar su acción frente a una población atemorizada y de exigir del Estado su pretendido interés y acción en beneficio del “bienestar común”, unida a los fenómenos de corporativismo ya descritos, dan al movimiento cívico

desarrollado en los últimos años en el país un marcado carácter local y corporativo. Este se corresponde también con la situación y las carencias de un movimiento democrático fosilizado e insensible frente a la problemática regional y urbana contemporánea.

8.3. Resultados de los movimientos y alcances de la represión gubernamental

Los paros cívicos no siempre logran la satisfacción de sus exigencias, y muchas veces tienen que soportar no sólo el asedio de las autoridades sino la intervención drástica del Estado a través de la acción represiva de sus aparatos armados. Pese a la magnitud de la intervención represiva —y contrariando las propias afirmaciones de las autoridades gubernamentales, según las cuales el movimiento y el paro cívico no son la vía de la reclamación— una parte significativa de este tipo de movimientos logran a plenitud sus reivindicaciones.

De los 128 paros cívicos que hemos registrado de enero de 1971 a diciembre de 1980, 35 culminaron con acuerdos ampliamente favorables a las exigencias de los pobladores, lo que representa el 27.3% del total de los paros registrados en el decenio considerado.

En otros 17 paros el gobierno ha entrado a negociar (14% del total) y se ha llegado a algunos puntos de acuerdo. Así tenemos que aproximadamente en el 41% de los movimientos se ha presentado algún tipo de negociación o de acuerdo previo al levantamiento de los paros regionales o locales.

La intervención represiva gubernamental sobre los movimientos cívicos es bastante amplia. De acuerdo a nuestros archivos, la represión se hizo presente en 45 paros (35.2% del total) a través de diversas formas: toma y militarización de los poblados, toque de queda, detenciones masivas, enfrentamiento directo con los pobladores, cierre de establecimientos e intervención sobre las organizaciones de masas, etc. En 36 paros se presentaron detenciones de alguna magnitud —en algunos movimientos se superó el centenar de detenidos— y, finalmente, en 12 paros se registraron enfrentamientos con la población con saldo de muertos y heridos.

Estos datos refuerzan por la vía de la comprobación empírica lo que afirmamos previamente en relación con la reducción del espacio democrático y el empleo de la fuerza en contra de las reclamaciones populares. Sobre este aspecto volveremos al final del presente estudio.

La negociación del Estado con los movimientos cívicos y los acuerdos logrados involucran diverso tipo de reivindicaciones, aunque del conjunto podemos desprender algunas características generales en el comportamiento del Estado frente al diverso tipo de exigencias.

La extensión de las redes de corriente eléctrica, la limitación o derogatoria de las alzas en los servicios públicos (incluidos agua, energía eléctrica, transporte urbano e intermunicipal) y la atención de las reivindicaciones vinculadas con el aparato escolar, son las exigencias que presentan un mayor número de acuerdos entre el movimiento cívico y el Estado. No ocurre lo mismo con las reivindicaciones relacionadas con la conexión de servicios de agua potable, de construcción de vías y carreteables, el rediseño de los programas de desarrollo regional y urbano, y finalmente, la modificación de los proyectos de expulsión y desalojo de los sectores populares de los sitios deteriorados del centro de las ciudades mediante los proyectos de remodelación urbana.

En términos generales podríamos afirmar que el Estado se muestra intransigente en aquellas obras o reivindicaciones que demandan inversiones inmediatas de alguna significación, mientras que satisface las exigencias que en términos fiscales no demandan esfuerzos adicionales. Naturalmente que también en este nivel de la problemática, influye la magnitud de la movilización y la radicalidad de la misma. Lo que afirmamos es que las reivindicaciones que demandan inversiones de alguna cuantía por parte del Estado requerirán una mayor amplitud y radicalidad por parte de los sectores populares.

8.4. Movimiento cívico y movimiento popular durante la década

El ascenso significativo del movimiento cívico-popular durante la década de los setenta está relacionado, además de las causas de orden socio-económico y político que hemos señalado, con el particular desarrollo y amplitud del movimiento popular-democrático en el país.

La década del setenta, como hemos dicho, registra un desentendimiento de la política en los términos asignados a ella en las décadas anteriores en el país, pero registra un importante ascenso del movimiento popular que es significativo en varios frentes de masas. Este ascenso viene a influir notoriamente en los movimientos sociales de corte regional y urbano, al tiempo que se ha producido un cierto agotamiento de las vías liberal-reformistas.

Los años setenta presenciaron a su inicio un fuerte remezón político representado en los resultados electorales de 1970. Como se recordará, la ANAPO en las elecciones presidenciales de dicho año obtuvo tantos votos como el candidato conservador apoyado por las fuerzas coligadas del conservatismo y el liberalismo. Los partidarios del general Gustavo Rojas Pinilla hablaron del triunfo rotundo de su candidato; los voceros del régimen se refirieron a un final reñido, resuelto en última instancia a favor del candidato conservador por unos cuantos miles de votos provenientes de las aldeas más apartadas del país, tardíamente contabilizados. En la incertidumbre de esas horas dramáticas, millones de colombianos se lanzaron expectantes a las calles céntricas y a las plazas de las principales ciudades, conscientes de que los resultados electorales herían de muerte la legitimidad del bipartidismo compulsivo y del régimen en que tal sistema se apoyaba. El clima que se vivió no estaba lejos de un verdadero momento pre-insurreccional y hubiera bastado una indicación del anciano general para desatar un alzamiento popular de vastas proporciones. Sin embargo la instrucción nunca llegó; la ANAPO como movimiento político mostró todas las limitaciones del populismo inorgánico como alternativa popular y las limitaciones de sus estructuras inadecuadas para luchar por el poder político por otra vía que no fuera la de la entrega ordenada y pacífica del poder. A renglón seguido, el ejército ocupó las calles para restablecer el orden, sin encontrar resistencia en una multitud sumida en la perplejidad.

Auxiliada indirectamente por la indecisión y por la conciliación de la dirigencia de ANAPO, la oligarquía liberal-conservadora logró superar el desafío de los resultados electorales y conservar intacto su sistema de dominación política. Sin embargo, su victoria temporal, antes que atenuar, ahondó y agravó las divergencias entre el Estado y la sociedad. Los movimientos populares de corte democrático vinieron a completar los fenómenos ya descritos en relación con el aumento de la abstención

y la profundización de las diferencias ideológicas a lo largo y ancho del cuerpo social de la nación. El movimiento de las masas populares se constituyó en una respuesta a las medidas del régimen y, si bien es cierto que tal movimiento no contó con una articulación política de corte democrático, también lo es que sus movilizaciones pusieron en jaque no sólo a los representantes del régimen a escala local sino también nacional. Muchas de las preocupaciones por reformar el régimen político y la propia Carta Magna tuvieron su origen en los primeros cinco años de una década particularmente conmocionada por la irrupción de movimientos de diverso orden y base social diferenciada.

Al saludo representado en el remezón político de abril de 1970 siguió al año siguiente la emergencia de un vasto movimiento estudiantil y la insurgencia del movimiento campesino de masas. A los acordes de la Internacional y bajo las consignas de la democratización de la educación, varias decenas de miles de estudiantes de las universidades públicas y privadas y de los colegios de bachillerato, pusieron en jaque a las autoridades gubernamentales. Las jornadas estudiantiles de febrero de 1971 en Cali fueron la chispa de la amplia pradera, atizada por la intransigencia inicial del régimen compulsivo y antidemocrático del bipartidismo. El resultado, más allá del espacio democrático conquistado, lo constituyó la apertura de los centros universitarios a la problemática de la nación y de los sectores populares, que contribuyó notoriamente al posterior reanimamiento del movimiento cívico y del movimiento sindical.

Al lado del movimiento estudiantil, y alentado por las corrientes democrático revolucionarias, irrumpió el movimiento campesino de masas. Durante el año de 1971 centenares de miles de campesinos despertaron del letargo del Frente Nacional y pusieron en verdadera emergencia a los terratenientes de las regiones menos desarrolladas desde el punto de vista capitalista. La lucha por recuperar la tierra de manos de los latifundistas venía a representar, en cierta forma, un desquite al período de ofensiva y despojo terrateniente de las tierras de los campesinos durante la época de la violencia. El año de 1971 representa el punto máximo del movimiento campesino de masas durante los últimos lustros en Colombia. Durante este lapso fueron recuperadas por las comunidades campesinas, varios miles de hectáreas de tierra. Veamos:

Invasiones campesinas por departamentos, 1971-1978

Departamentos	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	Total
Sucre	60	11	24	63	27	—	10	—	195
Córdoba	80	5	7	8	4	—	—	2	106
Huila	69	17	—	4	7	8	1	—	106
Magdalena	90	9	1	1	1	—	—	—	102
Bolívar	54	1	3	3	—	—	3	2	66
Antioquia	31	—	6	24	5	—	—	—	66
Tolima	43	—	1	—	5	2	—	—	51
Cauca	32	1	4	11	—	—	—	—	48
Cesar	30	4	1	4	2	3	—	—	44
Meta	24	1	—	1	2	1	4	2	35
Cundinamarca	26	—	2	1	—	1	—	—	30
Casanare	23	—	—	—	—	—	—	—	23
Atlántico	17	—	—	1	5	—	—	—	23
Santander	15	—	2	1	3	—	2	—	23
Caldas	13	—	—	—	1	—	—	—	14
Valle	11	—	—	—	—	—	—	—	11
Norte Santander	9	1	—	—	—	—	—	—	10
Boyacá	6	1	—	—	1	—	—	—	8
Guajira	2	—	—	1	3	—	—	—	6
Quindío	4	2	—	—	—	—	—	—	6
Nariño	2	—	—	—	2	—	—	—	4
Caquetá	1	—	—	—	2	—	—	—	3
Risaralda	1	1	—	—	—	—	—	—	2
Chocó	2	—	—	—	—	—	—	—	2
Total	645	54	51	123	70	15	20	6	984

FUENTE: Zamosc, León. "Las luchas de ANUC y la cuestión agraria". CINEP, 1982.

Como se observa en el cuadro anterior, la lucha por la tierra se desarrolló con particular intensidad en el año de 1971 y se concentró sobre todo en los departamentos de la Costa Norte del país. De las 645 tomas de tierra ocurridas durante este año, 333 se localizan en departamentos de la Costa Atlántica, lo que representa aproximadamente el 52% de las recuperaciones de tierra efectuadas durante dicho año. Igual sigue ocurriendo durante los años subsiguientes y hasta 1975, en el cual se nota ya una gran disminución de las recuperaciones de tierra. De esta forma, no es gratuito que los paros cívicos durante los primeros cuatro años de la década de los setenta tiendan a localizarse en los departamentos de la Costa Norte del país. La amplitud y el desarrollo del movimiento estudiantil y campesino influyeron notoriamente en la

reanimación del movimiento sindical y en la emergencia del movimiento cívico-popular. Sólo que cuando estos dos últimos frentes de masas ingresan de lleno al movimiento popular democrático, los sectores campesinos y estudiantiles se encuentran en procesos de notorio reflujó. Pudiéramos decir, sin temor a equivocarnos, que entre los distintos sectores populares en vez de existir encuentros se produjeron —valga la expresión— desencuentros, o, para ser más precisos, que no se presentó una coordinación que hubiese permitido el acople en los ritmos de los diversos componentes del movimiento democrático en el país.

Un intento de esquematización temporal nos señalaría fácilmente que durante los primeros cuatro años de la década de los setenta se manifiestan fundamentalmente los movimientos estudiantiles y campesinos, acompañados por un cierto desarrollo del movimiento cívico, sobre todo ubicado en zonas de influencia del movimiento campesino (principalmente en la Costa Atlántica). A partir de 1974 y hasta 1978, el ritmo de ascenso del movimiento popular se traslada a las fuerzas sindicales y cívicas y sólo muy débilmente se encuentra el movimiento de la intelectualidad o del campesinado. A esto es a lo que llamamos —con la venia de la Academia de la Lengua— desencuentros entre los distintos frentes de clase del movimiento popular y también a la mención que hemos hecho de una cierta corporativización de la *rex pública* colectiva.

La amplitud del movimiento estudiantil no ha sido —desafortunadamente— llevada hasta la pasión de los matemáticos, es decir, a la estadística. En cambio si lo ha sido la movilización obrera y sindical y lo propio hemos intentado con la movilización cívico-popular. A continuación presentaremos un cuadro que nos permite corroborar buena parte de lo que hemos afirmado previamente.

En él hemos hecho una comparación estadística por años de la evolución del movimiento cívico popular y sindical.

En las columnas correspondientes al movimiento sindical debe tenerse en cuenta que se incluye a los maestros y, debe señalarse además, que las huelgas del magisterio acompañaron al movimiento campesino y estudiantil por lo menos hasta 1973, por lo cual el número de huelguistas aparece elevado en los primeros años de la década, lo mismo que en los datos correspondientes a 1978 y 1980.

Cuadro No. 22

El movimiento huelguístico y los paros cívicos en Colombia 1971-1980

Movimiento huelguístico de los trabajadores					Paros cívicos regionales	
Año	No. de huelgas	Trabajadores	Jornadas no laboradas	Jornadas hombre	No. de paros	Población de los cascos urbanos afectados. a/
1971	37	152.000	825	2.500.000	10	307.900
1972	67	162.000	1.040	3.880.000	7	439.200
1973	53	105.000	1.250	3.150.000	7	165.170
1974	75	82.800	1.360	940.000	17	1.018.540
1975	109	197.500	2.366	1.700.000	21	1.105.520
1976	58	117.100	2.647	2.128.720	10	458.020
1977	93 ^{b/}	210.000	2.615	4.697.164	11 ^{b/}	326.850
1978	68	366.000	2.422	2.088.936	23	876.520
1979	60	90.200	1.450	2.202.400	9	115.650
1980	49	303.380	1.319	1.758.850	13	118.200

a/ Tomamos sólo la población urbana de los municipios en los cuales se han desarrollado paros cívicos locales o regionales.

b/ No incluye el paro cívico nacional.

Por lo demás, el cuadro permite visualizar claramente lo que hemos afirmado en cuanto al esquema básico de distribución de los movimientos populares en sus distintos frentes de clase. A partir de 1974 y hasta 1978 el movimiento cívico popular acompaña el ascenso del movimiento obrero-sindical. Es un período de ascenso de estas dos vertientes del movimiento popular en el país, y el fenómeno de los ritmos diferentes puede constatarse además en la distribución regional de los paros cívicos implantados al comienzo de la década, principalmente en regiones con marcada influencia del movimiento campesino. A partir de 1974 los movimientos cívicos se van a desarrollar básicamente en ciudades intermedias, y la participación obrera —como lo hemos constatado— se hace más importante también en esta segunda fase del movimiento en la década de los setenta.

El acompañamiento de los movimientos urbano-regionales y el movimiento sindical no estuvo materializado en mecanismos claros de coordinación. Es más bien una confluencia en la atmósfera, o si se quiere, podríamos decir que el climax creado por el movimiento sindical es utilizado ampliamente por el movimiento urbano regional y por consiguiente se presenta una confluencia entre estas dos vertientes del movimiento democrático de masas. Esta no se materializa en acuerdo o en frentes amplios entre los diversos movimientos, pues una de las características del movimiento cívico-regional es su marcado carácter localista. Es obvio que hay algunas excepciones honrosas, pero la tendencia dominante es la que hemos reseñado. La ausencia de partidos o movimientos democráticos con perspectiva política y con arraigo en el movimiento popular, vino a constituir otra de las limitaciones del período analizado. El reflejo del conjunto del movimiento de masas fue el resultado de dos fenómenos que operaron de manera devastadora sobre el poder de resistencia y de avance del movimiento: por una parte, la acción represiva del aparato gubernamental, y por la otra, la acción nefasta del extremismo de corte izquierdizante que condujo a no pocas derrotas al movimiento huelgüístico de los trabajadores, estudiantes y campesinos y que impidió, por la vía del más estrecho sectarismo y dogmatismo, la cristalización de un amplio frente de masas. Sobre ello volveremos más adelante.

CAPITULO IX

LAS RESPUESTAS RECIENTES DEL REGIMEN

El auge y extensión de los paros cívicos y la importancia adquirida por los mismos para la obtención de las reivindicaciones vinculadas con el desarrollo regional, con las condiciones de reproducción social de los sectores populares, han motivado al régimen a tomar dos tipos de iniciativas frente al fenómeno: de un lado, medidas de corte autoritario y represivo de alcance inmediato (decretos de excepción con medidas punitivas contra los infractores) y de otro, reformas en las propias estructuras del aparato Estatal que replantean el problema de las regiones en el país. A lo anterior se combinan naturalmente medidas de tipo socioeconómico.

Sobre el primer género de medidas trataremos en la primera parte de este capítulo. Las segundas serán motivo de las líneas finales.

9.1. Autoritarismo y represión estatal

Además de la preocupación académica que ha suscitado el fenómeno de la creciente urbanización y las marcadas deficiencias regionales, en materia de tratamiento de los movimientos sociales ligados a este tipo de problemas, el régimen político ha tomado la

iniciativa con el fin de prevenirlo y desestimularlo y/o reprimirlo drásticamente. Estas políticas se han reflejado en la adopción de medidas en el terreno jurídico que limitan y castigan la promoción de los movimientos sociales ligados a la problemática ya señalada.

Llevándose de paso los principios y las normas constitucionales sobre los derechos y las libertades democráticas —formalmente mantenidas y estipuladas en la Carta Magna— los gobiernos de los últimos 12 años en el país han acudido sin excepción a las normas jurídicas contempladas en el estado de sitio, para tratar de contener y desvertebrar —por la vía del autoritarismo y de la represión— los intentos de organización amplia de un movimiento ciudadano de masas en el país.

Contra el movimiento popular y, específicamente, contra algunas de las modalidades de acción de los paros cívicos, comenzaron a tomarse medidas desde la administración de Misael Pastrana (1970-74), pero estas tuvieron un particular desarrollo bajo la administración del Presidente liberal Alfonso López M. (1974-78) y llegaron a su máximo grado de desarrollo bajo la administración de Julio César Turbay.

La pendiente antidemocrática se inició con los famosos decretos de Pastrana en contra de las movilizaciones callejeras, la toma de dependencias oficiales, la interrupción del tráfico de vehículos por los bloqueos, y en general contra las modalidades de acción de los movimientos que tienen como escenario principal los centros urbanos. Sin embargo, muchos de estos decretos, aunque lesionaban el desarrollo del movimiento cívico, no se orientaban todavía principalmente contra él, puesto que como ya lo señalamos, durante los primeros cuatro años de la década de los setenta los principales componentes del movimiento popular estaban relacionados con la insurgencia estudiantil y campesina.

Los decretos represivos lesionaban el desarrollo del movimiento popular de corte cívico y barrial, en la medida en que limitaban las formas de acción y de organización de las masas ciudadinas y pueblerinas, y en la medida en que golpeaban de hecho a los sectores populares más dinámicos en la coyuntura, alrededor de los cuales ya comenzaba a desarrollarse un importante y creciente movimiento cívico-popular.

La represión desatada sobre el movimiento campesino limitó el desarrollo de los paros cívicos, cuya base principal estaba constituida por las reivindicaciones ligadas a este sector social y a la toma de poblaciones por parte de las masas rurales, como las desarrolladas en Florencia y en Quinchia. De hecho, la ola represiva sobre el movimiento campesino vino a reflejarse en el reflujo de la lucha campesina, y por esta vía, en la paralización cívica registrada hasta mediados de 1976 en la Costa Atlántica. De esta manera la represión, aunque aparentemente focalizada contra el movimiento estudiantil y campesino, tuvo también su influencia sobre el desarrollo del movimiento cívico regional.

Como ha sido registrado en los capítulos anteriores, la parálisis de pueblos y ciudades vino a tomar una mayor dimensión a partir de 1974 y fue especialmente fuerte durante los años siguientes incluso hasta 1978, pese al reflujo general del movimiento de masas y particularmente al descenso del movimiento huelguístico de los trabajadores. Por ello, a partir de 1974 los decretos dirigidos contra el movimiento popular van a considerar de manera muy especial a los paros cívicos y a sus modalidades de acción.

Para detener el avance de los movimientos populares y la confluencia entre los movimientos cívicos regionales y la paralización de las actividades fabriles, la administración de Alfonso López M., después de restablecer la vigencia del estado de sitio, fugazmente suspendido al comienzo de su administración, toma una serie de medidas punitivas contra los promotores de los movimientos cívicos y aun contra los participantes en los mismos.

La sucesión de medidas es rápida y corta en el tiempo. En octubre de 1976 impone nuevamente el estado de sitio en todo el territorio nacional. El día 18 del mismo mes expide tres decretos de excepción: los decretos 2193, 2194 y 2195, que contemplan medidas represivas contra acciones que perturben el normal desarrollo de las actividades, todas ellas íntimamente relacionadas con las modalidades y formas de acción de los paros cívicos en pleno auge en esos momentos en el país. Dichas conductas, a juicio de la administración liberal de López M., consistían en: "la perturbación del pacífico desarrollo de las actividades sociales; la realización de reuniones públicas sin el cumplimiento de las formalidades legales; la obstaculización del tránsito de vehículos y de personas por las vías públicas; la colocación de escritos ultrajantes (o

dibujos) en lugar público; la incitación a quebrantar la ley o a desobedecer a las autoridades competentes". Los decretos ampliaban las funciones de la justicia penal militar y otorgaban poder a los comandantes de brigada para aplicar sin contemplaciones y a discreción —sin fórmula de juicio— sanciones a los transgresores.

Pese a la drástica medida, los movimientos cívicos no disminuyen, y por el contrario, los paros cívicos van ganando mayor importancia y envergadura. Por tal motivo, en diciembre de 1976 el gobierno dicta un nuevo decreto por medio del cual se puede retener por adelantado a los líderes de los movimientos cívicos y populares. Esto es lo que contemplaba el decreto 2578 del 8 de diciembre de 1976 que a la letra señalaba sanciones pecuniarias y penales para "los que por sus antecedentes, hábitos o formas de vida, *estén en situación que haga temer que van a incurrir en delito o contravención*; los que de ordinario deambulen por las vías públicas en actitud sospechosa en relación con los bienes o personas". Contra estas conductas "delictivas" los alcaldes o inspectores de policía podrían imponer retención hasta por 30 días mediante resolución motivada que sólo admitía el recurso de reposición. Durante los meses que siguieron a la medida, fueron detenidos centenares de líderes sindicales y comunitarios.

Tampoco el decreto de diciembre de 1976 logró impedir el ascenso sostenido del movimiento cívico, y por el contrario, se anunció a mediados de 1977 la convocatoria del primer paro cívico nacional. La respuesta del régimen fue nuevamente la de los decretos represivos. Mediante el decreto 2004 que lleva la fecha del 26 de agosto, se imponían penas hasta de seis meses para quienes incitaran o promovieran el paro anunciado. Tales sanciones serían impuestas de acuerdo con los mismos procedimientos anteriores. El decreto 2066 de fecha 2 de septiembre, establece la censura de la información que tenga relación con paros calificados de ilegales o con las llamadas asonadas.

Como hemos indicado, los movimientos cívicos continuaron *in crescendo* aún después de la dura represión a que fueron sometidos conjuntamente con los movimientos sindicales. Los movimientos cívicos demostraron tener mayor capacidad de resistencia frente a la misma represión. En estas circunstancias y pese a su aislamiento, los movimientos cívicos conservan su presencia a lo largo del año 78 y constituyen el bastión más difícil de desmovilizar, pese a los esfuerzos

del régimen. Por ello, y apenas un mes después de posesionado, el nuevo Presidente Julio César Turbay adopta mediante las atribuciones conferidas por el estado de sitio, el decreto No. 1923 de septiembre 6 de 1978, el llamado Estatuto de Seguridad.

Una buena parte del contenido del Estado de Seguridad apuntaba a formas típicas de expresión del movimiento cívico, calificadas en este decreto como delitos contra la seguridad del Estado. En su artículo 4, el Estatuto de Seguridad señalaba como conductas punibles hasta con cinco años de prisión las siguientes: "Los que en los centros urbanos causen o participen en perturbaciones del orden público, o alteren el pacífico desarrollo de las actividades sociales, o provoquen incendios, y en tales circunstancias supriman la vida de las personas, incurrirán en presidio de veinte a veinticuatro años. Si sólo ocasionan lesiones a la integridad de las personas, la pena será de uno a diez años. Cuando los hechos previstos en este artículo no atenten contra la vida e integridad de las personas, la sanción será de uno a cinco años".

El artículo 7 del Estatuto de Seguridad establecía arresto incommutable hasta por un año a quienes: "ocupen transitoriamente lugares públicos o abiertos al público, u oficinas de entidades públicas o privadas, con el fin de presionar una decisión de autoridades legítimas".

La fuerte represión desatada sobre el movimiento cívico y la coyuntura de reflujo del movimiento sindical, provocaron finalmente el descenso del primero durante los años de 1979 y 1980. Esta situación apenas comienza a ser remontada a partir de 1981, sin que aún el movimiento haya recuperado los niveles alcanzados en la fase anterior.

Algunas características de las respuestas del régimen

Una de las características centrales, para entender la respuesta del régimen frente a los paros cívicos, consiste en comprender el papel y la significación que le atribuyen a este tipo de movimientos los sectores dominantes en el Estado. Estos sectores interpretan como reivindicaciones básicamente políticas y dirigidas contra el sistema, todas aquéllas que se respaldan en la movilización y en la exigencia directa y en las cuales no intervienen como intermediarios sus propias organizaciones (partidos políticos, organismos sindicales o populares controlados por ellos, etc.).

Por su parte, los sectores populares entienden que estas reivindicaciones son principalmente económicas y que se mueven dentro del marco del sistema. Esta diferencia de óptica frente a las mismas reivindicaciones no es más que el reflejo de la posición opuesta y contradictoria en que se encuentran ambos sectores. El Estado, por una parte, que se presenta como garante del "bien común", y los sectores populares, que reclaman mejores condiciones de vida a las cuales tienen derecho.

Las reivindicaciones que tienen que ver con el desarrollo regional y con las condiciones mínimas de vida podrían encuadrarse teóricamente en los marcos del sistema capitalista y de un "Estado benefactor", que es lo que justamente pretenden tanto el sistema como el Estado en Colombia y en Latinoamérica. Pero es sólo en la teoría, puesto que en la práctica el sistema capitalista y el Estado se han mostrado como alternativas incapaces de garantizar al hombre colombiano y latinoamericano unas mínimas condiciones de vida y de libertad que le permitan desenvolverse y progresar. Y es precisamente por este hecho que tales reivindicaciones se transforman en amenaza real para la legitimidad del sistema dominante. Dadas las reservas casi ilimitadas de mano de obra y de fuerza de trabajo, el nivel necesario de consumo de las masas no se mide en realidad sobre la base de su capacidad de reproducción de fuerza de trabajo sino en función de su pacificación política.

La satisfacción de reivindicaciones que tienen que ver con el nivel de vida y con el desarrollo regional supondrían necesariamente que el Estado interviniese a los sectores monopólicos y limitase sus tasas de acumulación. Al mismo tiempo, requeriría una estrategia de desarrollo de largo plazo que brindase ventajas a nivel de mercado y de créditos a las pequeñas y medianas unidades de producción, localizadas en las ciudades y poblaciones intermedias. Lo anterior supondría una intervención drástica sobre los sectores hegemónicos del capitalismo tanto internos como a las inversiones de origen externo. Lejos de representar esta tendencia, los sectores dominantes en el Estado favorecen a estos sectores de punta.

Las respuestas del Estado se orientan principalmente en dos sentidos, aunque algunas respuestas se ubican en un amplio terreno de

ambigüedad. Por una parte podrá buscarse la *integración* de las masas mediante la satisfacción de sus demandas. Esta salida es incompatible con las políticas económicas dominantes que buscan la concentración del ingreso y de la acumulación capitalista, que a la vez constituyen la base de los aparatos Estatales en nuestras sociedades. La satisfacción de las demandas provocaría además un fortalecimiento de los paros cívicos como medio de reclamación, puesto que el ejemplo sería utilizado ampliamente por los sectores carentes de servicios y por los pobladores de los cordones de miseria de nuestras ciudades.

La otra respuesta posible es la represión sobre los movimientos cívicos que, como lo hemos visto, cubre casi la mitad de las respuestas del Estado colombiano frente a los paros cívicos en los últimos 10 años en el país. Desde el punto de vista de fuerza, esta respuesta no es muy difícil pues el Estado mantiene el monopolio sobre la violencia "legítima" y mantiene además un importante aparato armado. Pero esta tiene el precio político de acelerar los procesos de desilusión y pérdida de legitimidad o de consenso entre la población y es más costosa cuando —como es el caso en Colombia— el régimen mantiene formas seudodemocráticas para la renovación del poder: elección directa de la cabeza del Ejecutivo y elección del poder Legislativo.

Vistas las dificultades de las dos respuestas extremas, no es deseable entonces ninguna, ni en una primera ni en una segunda dirección. En consecuencia, las respuestas por parte de las autoridades gubernamentales suelen situarse en un amplio terreno de ambigüedad. La experiencia demuestra a primera vista que la táctica más recurrente del Estado consiste en postergar las demandas cívicas, en tratar de dividir a los portadores de las reivindicaciones, en agotar los esfuerzos de las comunidades y en amenazarlos con la represión. De hecho, la más frecuente consiste en combinar estas tres posibles salidas y sólo hasta último momento y dependiendo de la coyuntura concreta y de la relación de fuerzas, se ve obligado a asumir una de las dos alternativas extremas: la concesión o la represión.

9.2. La Constituyente: reforma de las estructuras del poder regional y local

Al mismo tiempo que el bloque de clases representado en el poder del Estado responde a las luchas regionales y urbanas con salidas

inmediatas, también intentan respuestas de más largo plazo que les permitan disminuir los efectos de la crisis urbana y regional en que se debate la sociedad colombiana.

En los últimos años, quien mejor representó esta tendencia reformista de largo plazo fue el entonces Presidente Alfonso López M., en la medida en que fue bajo su administración que el fenómeno de los paros cívicos tuvo su mayor auge. Bajo esta administración las clases dominantes, o mejor aún, la fracción hegemónica en el Estado, se propuso una reforma de las estructuras del poder regional y local que permitiera hacer frente a este tipo de movilizaciones. En uno de los discursos célebres del primer mandatario, éste señaló en defensa del proyecto de reforma: "Recientemente yo señalaba de qué manera el gasto público no puede ser disciplinado dentro del contexto existente. En el mensaje al Congreso de la República, este 20 de julio y el 20 de julio anterior, y en todos aquéllos en que me he referido a la convocatoria de la Asamblea Constitucional, he puesto de presente cómo no puede haber planeación ni gasto público cuando se vive a golpes de paro: paro cívico porque no funciona el acueducto en una determinada ciudad, paro cívico por el atraso en el pago de los maestros, paro cívico porque falta la gasa en el hospital universitario de una y otra ciudad... y de este modo nos encontramos con que al poder central se le responsabiliza de todo lo divino y lo humano... cuando muchas veces no coinciden los recursos con las obligaciones y las funciones tal como están distribuidas en el momento en la nación colombiana.

¿En qué consistiría entonces una reforma? En dotar de los medios económicos a toda entidad que tenga la obligación de prestar un servicio, particularmente los servicios públicos y no tener esos fiscos paupérrimos incapacitados para responder a los reclamos regionales, y obligados por las circunstancias a perturbar el orden público para que el poder central acuda presuroso a poner remedio.

Se ha ido creando esta mentalidad, esta reacción mecánica, que consiste en que el Estado, obligado a preservar el orden, se ve forzado a suplir las deficiencias regionales, con el objeto de conjurar mayores catástrofes de las que se presentarían normalmente, si no extendiera su mano amiga" (1).

(1) López M. Alfonso. *El Espectador* octubre 22 de 1977.

Como se observa, el fenómeno de los paros cívicos preocupa a los sectores dominantes y tiene un papel destacado en el discurso de reforma institucional.

9.2.1. Acción del Estado y unidad nacional

La convocatoria de una Asamblea Constituyente partió del reconocimiento expreso —por parte de las clases dominantes— de que las actuales estructuras y la organización existente en el aparato burocrático militar del Estado no responden, o por lo menos lo hacen inadecuadamente, a las nuevas realidades económicas, sociales y políticas del país. El fracaso de la pequeña constituyente ante la negativa de la corte a darle vía libre por “vicios procedimentales”, no significa que las clases dominantes hayan renunciado en su afán de reestructurar las estructuras actuales de división político administrativa. Fracasó el instrumento más no el propósito. Con posterioridad al fracaso de la convocatoria de la Asamblea Constitucional y por la vía parlamentaria ordinaria se reformó el régimen de justicia y el propio congreso; la administración Turbay puso al centro de las preocupaciones de su plan de desarrollo el problema de la “integración regional”, y además contrató un estudio a planeación nacional sobre la situación de las finanzas públicas intergubernamentales, con el propósito de reformar en algunos aspectos el régimen fiscal del país.

Estos instrumentos o propuestas han continuado en la línea de reformar a las instituciones gubernamentales que constituyen el aparato de Estado en el país. Lo importante de destacar es que la mayor parte de estas propuestas coinciden con los diagnósticos y con los objetivos centrales de la proyectada Asamblea Constitucional, como lo trataremos de observar muy brevemente en las páginas siguientes.

Los mentores de la Asamblea Constituyente —comenzando por el entonces Presidente de la República— hablaron en su momento de la insurgencia de un vasto movimiento de “insubordinación” e “indisciplina social”, representado por la inconforme actitud de la población que acude al paro cívico o a la acción directa con el objetivo de plantear y exigir la satisfacción de sus reivindicaciones inmediatas, como en el caso de la prestación estatal de servicios públicos y asistenciales. Al mismo tiempo se insistió en poner de presente el desmoronamiento de los valores éticos tradicionales, representado en el abandono, por parte

de estos sectores de masas, de la adhesión y el respeto a la ideología política y moral con la cual han solido ser disciplinados y encuadrados.

Todo esto quiere decir simplemente que las clases dominantes han reconocido que las actuales estructuras estatales han perdido *eficacia* y *consenso*, o sea que se ve amenazada su legitimación práctica e ideológica ante el desarrollo y la agudización de las contradicciones que caracterizan contemporáneamente a la sociedad colombiana. Y si bien es cierto que la maquinaria estatal no da aún síntomas fundamentales de disgregación, hay que entender sin embargo que ante las nuevas situaciones sociales se presentan con frecuencia incongruencias en *la unidad de acción del Estado*. Estas están materializadas, por ejemplo, en la toma de decisiones en cuanto a la prestación de servicios públicos por parte de municipalidades presionadas por los movimientos locales de masas, que entran en contradicción con las decisiones del Ejecutivo nacional y con sus entidades tecnocráticas, las cuales representan adecuadamente los intereses del gran capital financiero y monopolista. Otro tanto ocurre con los programas locales o regionales de inversión que deben encuadrar perfectamente con la política económica del Ejecutivo central y que, al contrario, entran frecuentemente en colisión con esta última, debido a los intereses regionales tanto de orden clientelar y gamonalístico como también en relación con los amplios intereses sociales de los conglomerados regionales, que de una u otra forma se ven representados en las Asambleas Departamentales y en los Concejos Municipales.

Lo que hemos dicho puede constatarse plenamente en las siguientes palabras del entonces Presidente Alfonso López M.: "La anarquía en el gasto público se da sobre todo a nivel local por falta de responsabilidad en los municipios. La Asamblea Constitucional lo que va a tratar de remediar, siempre dentro del mismo sistema, es la falta de responsabilidad en el gasto a nivel local, porque hoy en día, el Estado, que es el que pone los fondos para ciertas instituciones, está en minoría en las juntas que las gobiernan. Tienen uno o dos representantes, y generalmente, uno de ellos que es el gobernador, no va. Y claro, como la plata no les duele, decretan más y más gastos y suben más y más los sueldos entre los propios interesados. La idea es que los municipios tengan rentas propias para que ellos inviertan en sus propias necesidades. El círculo vicioso consiste en que si los recursos fueran de quienes en la

práctica los manejan, éstos se responsabilizarían y *no se harían paros* para que el gobierno central preste, gire y emita, sin que quien suministra el dinero intervenga en su manejo" (1).

Existe, por tanto, una marcada incoherencia entre dos maneras de ejercer y conservar la dominación política, así como en el acento que cada una pone en los intereses clasistas que defienden: los aparatos del Ejecutivo central vertebrados a nivel nacional por un ejército de burócratas y funcionarios adscritos a ministerios, institutos descentralizados, departamentos administrativos y a la oficina de Planeación Nacional... que velan fundamentalmente por imponer el cálculo económico y la previsión necesarios para el gran capital, para el planeamiento de las inversiones por parte del capital monopolista y para el estricto cumplimiento de los compromisos contraídos con el capital financiero imperialista. Estos intereses se han hecho dominantes en el Estado y en la estructura económica, no sólo porque con el desarrollo de la acumulación han crecido la concentración y la centralización del capital, sino además porque ha crecido aceleradamente y en proporciones gigantescas el fenómeno muy reciente de la concentración urbana de la población, lo cual plantea además la posibilidad de la emergencia de amplísimos sectores obreros y populares, la concentración de los fenómenos de insubordinación y descomposición social y la necesidad de programar en gran escala, para lo que se requiere la movilización de gigantescos recursos financieros y presupuestales, la prestación de servicios públicos, la dotación de infraestructura para el gran capital, y el desarrollo de las ciudades de tal manera que responda a los intereses de los especuladores de la finca raíz y de los tiburones de las finanzas.

Por otro lado está la vida de extensas regiones en donde se asientan pequeñas y medianas poblaciones en las que predominan las actividades productivas de la economía campesina y la vida rural y provincial todavía sujeta, en gran medida, a la gran propiedad terrateniente, en muchas partes comprometida en violentas contradicciones con la masa campesina por la posesión del suelo. Allí se mantiene la dominación acudiendo principalmente al gamonalismo, a la manipulación abierta y directa por parte de los sectores de poder local. Estas regiones son frecuentemente escenario de movilizaciones que efectúan amplias capas

(1) López M. Alfonso. Entrevista publicada por la revista "*Causa Común*", No. 1. Marzo-abril 1977, pág. 20.

de la población para reclamar del Estado central la redefinición de sus políticas de desarrollo regional. Los bienes y servicios de consumo colectivo sufren notorias deficiencias en estas regiones y, muchas veces, los propios sectores dominantes locales no ven reflejados de manera inmediata sus intereses en los aparatos centrales del Estado. Como lo hemos descrito ampliamente en las partes anteriores de este trabajo, los movimientos cívicos tienen una gran importancia en estas regiones y en sus poblaciones.

Es obvio que esta situación afecta a los partidos de las clases dominantes, a través de los cuales se reproduce y se articula a escala nacional la dominación política. La pérdida de las lealtades a las directivas centrales de los partidos, (que se presenta en no pocas ocasiones y que de manera notoria los afecta en períodos de convulsión social en las regiones) y las presiones que frecuentemente realizan no sólo en el interior de los propios partidos tradicionales sino también frente al Estado central, ponen de manifiesto los intereses de las maquinarias políticas locales y regionales con su archipiélago de intereses limitados. En estas condiciones, el Congreso de la República no es en Colombia, como se supone ideológicamente en las clásicas democracias burguesas, la representación nacional y ni siquiera la representación general de los intereses de las clases dominantes. En su interior se reflejan los intereses diversos, no sólo de las distintas fracciones del capital, sino también los intereses de los gamonales regionales y de algunos sectores subordinados por ellas. La heterogeneidad estructural de la formación social es no sólo un fenómeno presente en las estructuras económicas sino también en las estructuras políticas de la sociedad capitalista de la periferia.

Esta disímil representación de intereses en el órgano Legislativo entraba el funcionamiento y las necesidades de las fracciones hegemónicas del capital. La irracionalidad de su funcionamiento en materia presupuestal choca con los intereses y con las necesidades de una ordenación económica unitaria y una acción política concertada. Es aquí en donde el problema de la reordenación de las estructuras estatales se articula con la búsqueda de una nueva estructura orgánica también para sus partidos tradicionales. Esta búsqueda de nuevas estructuras para los partidos ha sido subrayada una y otra vez, y se ha puesto de presente cómo las actuales colectividades políticas tradicionales en realidad son poco adecuadas como mecanismos de articulación y de

consenso o más precisamente como muros de contención del descontento social de amplios sectores populares. Y en realidad de verdad, si se examina la participación de las colectividades tradicionales en el manejo de los conflictos locales y del fenómeno de los paros cívicos se comprende la magnitud alcanzada por la crisis política, que de esta forma no sólo cuestiona el tipo de instituciones gubernamentales locales y regionales sino también la forma del ejercicio de este poder político por las propias colectividades en las cuales se apoya.

Tanto las formas institucionales del poder local y regional como las particularidades en la estructuración de los propios partidos tradicionales corresponden históricamente a las características centrales que asumió la unificación nacional y a sus rasgos fundamentales. Al decir esto, se quiere poner de presente que la unidad nacional, la unidad de acción del Estado conseguida con la implantación de la Constitución de 1886, fue un acto de autoridad realizado desde arriba y sobre la derrota militar de los movimientos que pugnaban por una unidad que preservase buena parte de las autonomías regionales. Este acto de autoridad realizado desde arriba, inspirado en el modelo bismarkiano que apasionaba al señor Núñez y que, a falta de una burguesía industrial efectivamente interesada en consumir la unificación del mercado interior, se apoyó como ya lo hemos señalado en las dos fuerzas más cohesionadas a nivel nacional: la iglesia y el ejército.

Pero la cuestión fundamental, el obstáculo decisivo a la unificación nacional y, por lo demás, a la unificación del mercado, permaneció incolume. La gran propiedad territorial no sólo sobrevivió a la desaparición del federalismo sino incluso, como lo hemos registrado, a las propias reformas emprendidas por la burguesía liberal a partir de 1930. El liberalismo, lejos de realizar una reforma radical en las estructuras del Estado se limitó a reorganizar la maquinaria estatal para ponerla a tono con las ingentes necesidades planteadas por el desarrollo industrial y capitalista del país. A nivel político las fracciones de la burguesía industrial realizaron un acuerdo con el bloque de los terratenientes, que sólo vino a encontrar dificultades en el período de la violencia, ante la respuesta campesina a la ofensiva terrateniente de desalojo en algunas regiones del país. La unidad de acción del Estado se fue vertebrando entonces alrededor del Ejecutivo centralista, representante por excelencia de las fracciones hegemónicas del capitalismo tempranamente monopolizado. La salida a la violencia fue nuevamente un acuerdo para

el ejercicio compulsivo del poder —el pacto del Frente Nacional— sin que se modificase en lo fundamental la estructura verticalista y autoritaria del poder estatal.

De esta forma la propuesta de la Asamblea Constituyente —y de algunas de las medidas más recientes— lo que pretende es resolver algunos de los problemas que amenazan la unidad de acción del Estado, recurriendo a desarrollar lo que el sociólogo Herman Heller ha llamado acertadamente “la normatividad autoritaria”. Las disfuncionalidades del aparato Estatal sobre las cuales hemos hablado previamente, pretenden ser resueltas como lo veremos, sobre la base del fortalecimiento de la centralización aunque tal proposición sea hecha desde y con un lenguaje descentralista.

9.2.2. La modificación propuesta en las estructuras del régimen municipal y departamental

La preocupación central de la constituyente estaba relacionada con los aspectos denunciados por Alfonso López M., y que hemos mencionado en los acápites anteriores. La mejora de la prestación de los servicios públicos y un funcionamiento más ágil y leal de las entidades municipales y departamentales, constituía —y constituye hoy— preocupación central de los más altos personeros del establecimiento. En los documentos preparatorios para ser discutidos en la Asamblea Constituyente puede leerse: “Debe insistirse que ante todo lo que se busca es aumentar la eficacia del Estado en la prestación de los servicios públicos a su cargo, a la par que lograr una distribución regional en su suministro. Se busca hacer efectiva la Constitución del 86: centralización política y descentralización administrativa, como mecanismo para *aumentar la racionalidad del gasto público*” (1).

Ahora bien: ¿Cómo lograr tales propósitos? La respuesta siempre ha contado con aspectos coincidentes: reforma de las estructuras del poder local y regional; reforma fiscal y redefinición de los papeles conferidos a los entes legislativos locales y regionales.

Por lo que respecta a la Constituyente y haciendo un gran esfuerzo de síntesis de lo que fueron las propuestas que circularon, podemos mencionar a este nivel los siguientes aspectos centrales:

(1) DNP: “Consideraciones sobre el régimen de municipios y departamentos”, 1978.

La reforma municipal debería dirigirse a una reagrupación de las entidades municipales, eliminando por lo menos a la mitad de los municipios existentes, dado que no cumplen con los requisitos exigidos en la Carta Constitucional. "Los cambios ocurridos en la distribución territorial de la población; así como la disminución de sus rentas hacen que de los 899 (municipios) existentes en 1976 sólo puedan existir 464 mediante reagrupación de los que no llenan las condiciones necesarias" (1).

Pero aun así, los estudiosos de Planeación Nacional, preocupados en la disminución de costos para la dotación de servicios, encontraron que ni siquiera con la salida de circulación de más de la mitad de las municipalidades en el país podrían alcanzarse los costos de producción óptimos, para poder utilizar las economías de escala en su generación.

Por tanto la propuesta de reorganización municipal contemplaba la posibilidad de formar una nueva unidad encargada de la prestación de los servicios locales a la cual se le denominaba distrito municipal. Esta nueva unidad administrativa se consideraba absolutamente necesaria para lograr el propósito central: disminuir costos desde el punto de vista económico y aumentar la eficacia en la prestación de los mismos.

Dentro de la nueva unidad administrativa se incluirían diversos municipios, corregimientos e inspecciones de policía. Los distritos municipales deberían encargarse de la prestación de los siguientes servicios: administración municipal; servicios locales de salud; educación primaria y pre-escolar; circulación municipal y conservación de calles; telefonía local; distribución local de energía; construcción de caminos vecinales y conservación de vías; recreación y parques; matadero, plazas de mercado y central de acopio; acueducto, alcantarillado, aseo y cementerios; y protección a la infancia.

En materia de recursos fiscales se adoptaba el criterio presidencial de Alfonso López M., tantas veces repetido. Nuevas contribuciones de los habitantes de las localidades, toda vez que a juicio de los zares de las finanzas públicas nacionales muchos de tales recursos se han perdido por la falta de mecanismos impositivos adecuados. De esta forma, las finanzas de los distritos municipales estarían conformadas por: las

(1) *Ibidem.*

tarifas de los servicios públicos que prestaren; la totalidad del impuesto predial, el cual —de paso— debería fijarse de acuerdo a nuevas tablas impositivas periódicamente revisadas y determinadas de acuerdo a los técnicos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi; los impuestos de registro y anotación, circulación y tránsito; un impuesto de ventas al detal, que reemplazase el actual de Industria y Comercio —éste último impuesto no incluiría al renglón de alimentos—; impuesto a la venta al detal sobre los derivados del petróleo y la totalidad de las rentas propias que actualmente corresponden a los departamentos. La nación transferiría a las arcas de los distritos municipales —de acuerdo a la población— los siguientes recursos de su presupuesto: el 80% de la ley 27 de 1968 o sea la referida al llamado situado fiscal (1); el 80% del impuesto a las ventas; lo correspondiente al situado fiscal de salud; el impuesto nacional sobre el consumo de licores, y los recursos del presupuesto nacional que actualmente se destina al ICCE (Instituto Colombiano de Construcciones Escolares), INSFOPAL (Instituto de Fomento Municipal), INAS (Instituto Nacional de Salud), COLDEPORTES y el ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) en lo que concierne a programas de protección a la infancia.

El hilo rector, sin embargo, estaba constituido por el criterio ya señalado y que en buena medida pudiera resumirse en el siguiente planteamiento: "En todo distrito municipal se buscará un nivel de ingresos fiscales que cubra el costo de los servicios 'asignados'. Anualmente el gobierno nacional estimará el costo promedio nacional, urbano y rural per cápita de suministrar esos servicios básicos y el nivel de recaudo teórico per cápita de cada distrito municipal" (2).

Los objetivos más generales con acuerdo a los cuales debería orientarse la reforma deberían proyectarse al logro de los objetivos ya señalados: capacidad del Ejecutivo para controlar la orientación del gasto público a través de procedimientos de fácil manejo y relativamente simples; traslado de la responsabilidad en la prestación de los servicios al nivel local sacándolos del nivel nacional, permitiendo al Ejecutivo central entonces una mejora en la ejecución del presupuesto

(1) A este respecto ver el capítulo IV del presente trabajo.

(2) D.N.P. *op. cit.*

nacional y un incremento en la "racionalidad del gasto público"; aumento del control sobre la expansión del gasto burocrático a nivel central.

La propuesta contemplaba la ampliación de los llamados Distritos Especiales a todos aquellos distritos municipales que llegaran a tener más de 1 millón de habitantes. Estas entidades territoriales poseerían los mismos ingresos de los distritos municipales y no tendrían más tutela administrativa que la de las entidades centrales de la nación. Sus alcaldes serían directamente nombrados por el Presidente de la República. En cuanto a sus funciones, tendrían además de las ya reseñadas para los distritos municipales, las siguientes: salud a nivel hospitalario; educación secundaria y técnica, y vivienda. Para esto último se planteaba la creación de empresas de desarrollo urbano financiadas por los recursos de la nación, los distritos especiales y las corporaciones de desarrollo regional correspondientes a cada una de las zonas en las que se ubicaren las cabeceras de los distritos especiales. Los aportes de estas tres entidades deberían distribuirse por partes iguales.

Los departamentos

Las entidades departamentales quedarían reducidas a un pequeño aparato de administración y coordinación. "Por considerar que sólo con una adecuada coordinación, los distritos municipales podrán ejecutar en forma armónica aquellos programas con el fin de evitar duplicaciones en la prestación de los servicios y buscar las ventajas inherentes a la economía de escala para la ejecución de obras, así como ejercer un control presupuestal sobre los distritos municipales, parece indispensable que las actuales gobernaciones ejerzan una tutela y una coordinación sobre los distritos municipales ubicados en el territorio del respectivo departamento" (1).

Para cumplir con sus funciones el gobernador contaría con la asesoría de un consejo asesor integrado por un delegado de cada uno de los Concejos Distritales que integran el departamento. El gobernador tendría funciones de policía, seguiría siendo de nombramiento del

(1) D.N.P.: "Consideraciones sobre el régimen de municipios y departamentos", *op. cit.*

Presidente de la República, haría las veces de coordinador entre los distritos municipales y nombraría a los alcaldes de los distritos municipales. La planta de personal y los gastos de las entidades departamentales correrían por cuenta de la nación. Los departamentos no tendrían ni bienes ni rentas propias, ni podrían participar en sociedades o impulsar o ejecutar proyectos. Las empresas de obras sanitarias (EMPOS) deberían pasar a los distritos municipales lo mismo que las industrias de licores y demás empresas de los actuales departamentos.

El nivel nacional

En pocas palabras, la propuesta elaborada con el objeto de que sirviera de base a la discusión de los notables elegidos a la Asamblea Constituyente estimaba necesario profundizar el carácter centralista del Estado en el país. "Esta centralización política requiere de un control del Estado central sobre sus recursos (presupuesto) y sobre la administración" (1). Tal centralización debería contar con la planificación, como mecanismo central, la cual se proponía sobre la base de programas. Para lograr el objetivo administrativo de control y vigilancia, y además para lograr la subordinación del andamiaje administrativo municipal y departamental, los planes y programas regionales deberían someterse a la aprobación de organismos de carácter nacional con la decisiva participación del Ejecutivo central.

Dos organismos tendrían que ocuparse centralmente de la planificación: un organismo llamado Consejo de Desarrollo Regional integrado por elementos adscritos fundamentalmente a la Presidencia de la República (los gobernadores, los gerentes regionales de las oficinas nacionales que tuviesen acción dentro del territorio regional respectivo, dos delegados del Presidente, etc.). Los proyectos de desarrollo regional deberían enviarse para la aprobación a los organismos nacionales respectivos y principalmente al propuesto "Consejo de Política Regional y Urbana". Este último ente gubernamental tendría en sus manos prácticamente todos los hilos del desarrollo regional y urbano: fijaría anualmente las transferencias de la nación a los distritos municipales, estudiaría el comportamiento fiscal de los distritos y adoptaría medidas de corrección y orientación; mantendría el manejo del crédito público interno y externo para el financiamiento de los distritos municipales;

(1) *Ibidem.*

emitiría concepto sobre la supresión o creación de los distritos municipales; aprobaría los planes cuatrienales de desarrollo regional. En este organismo tomarían asiento funcionarios todos nombrados por el Presidente de la República (ministros, jefes de Planeación Nacional, directores del DANE y del Fondo Financiero Agropecuario, etc.).

La centralización tendría como uno de sus propósitos principales: "Evitar que en el futuro los distritos municipales ejerzan una presión sobre el presupuesto que lleve a emitir o a distorsionar la ejecución presupuestal (para lo cual) debe fijarse el porcentaje de los ingresos nacionales destinados al sistema de transferencias del presupuesto" (1).

9.2.3. Centralización autoritaria Vs. autonomías regionales

El tipo de las propuestas contenidas en los documentos que el gobierno central se disponía a presentar a la consideración de los constituyentes liberales y conservadores confirma lo que hemos señalado con respecto a la tendencia dominante en materia político-administrativa en el país. La centralización autoritaria y la exclusión de cualquier asomo de democracia, constituían los denominadores comunes de las propuestas diseñadas y comentadas líneas atrás. Ni un asomo de *redistribución real* de las finanzas gubernamentales centrales; la planificación alejada del control de la población y de sus intereses; la institución presidencial fortalecida y la unidad de acción del Estado concretada en torno a la figura de una verdadera "monarquía presidencialista". La descentralización entendida como la entrega de la producción de bienes y servicios a las municipalidades, las cuales deberían proveer los recursos económicos correspondientes; manos libres al Estado central para la concentración de la inversión en la infraestructura demandada por los sectores hegemónicos del capital; y como corolario, un discurso apuntalado en la demagogia sobre la descentralización y en el fortalecimiento de la grande unidad nacional.

(1) D.N.P., *op. cit.*

CAPITULO X

LOS MOVIMIENTOS REIVINDICATIVOS URBANOS Y REGIONALES EN LAS SOCIEDADES LATINOAMERICANAS

El cambio radical de las condiciones socio-económicas en América Latina en un período relativamente breve contribuyó notoriamente al florecimiento y aparición de nuevas formas de acción y de resistencia social.

Grandes sectores sociales no están vinculados a las relaciones clásico-formales del mercado laboral capitalista. El proletariado, en su acepción clásica, constituye apenas una minoría notable por su lugar en la producción pero numéricamente reducido; existe un amplio sector informal con marcadas diferencias en sus formas de trabajo y remuneración; emergió en las últimas cuatro décadas un importante sector de la pequeña burguesía que ha sufrido las consecuencias del deterioro en sus condiciones de vida; la irrupción de los fenómenos relacionados con la creciente urbanización y dentro de ellos el representado por los niveles de segregación espacial (los cordones de miseria, las favelas y tugurios, etc.); el desarrollo desigual de las distintas regiones y la emergencia de amplios sectores del territorio que ocupan una posición periférica y subordinada a los grandes centros urbanos y a las regiones de economía agrícola capitalista; todos estos fenómenos, además de presentar serias dificultades para el análisis de las estructuras de clase

en nuestras sociedades, ponen de relieve grandes interrogantes sobre el alcance y el significado de las luchas emprendidas por estos sectores y sobre el papel de sus reivindicaciones en el convulsionado medio latinoamericano.

Como ya lo hemos señalado, millones de personas en Latinoamérica se enfrentan diariamente al problema representado en garantizar su propia subsistencia, la cual no está asegurada en la medida en que escasea el empleo y/o son insuficientes los ingresos para lograr niveles mínimos de subsistencia. En Colombia, según cifras de Planeación Nacional "alrededor del 60% de los niños menores de cinco años presentan algún grado de desnutrición. En términos absolutos mueren cada año aproximadamente 90.000 niños antes de completar sus cinco años de vida... Las deficiencias nutricionales constituyen la causa básica o asociada del 41% del total de las defunciones en ese rango de edad (1 a 5 años). La carencia de protección durante los primeros meses de vida afecta notoriamente las medidas de talla y peso y tiene consecuencias graves sobre su capacidad intelectual..." (1). De esta forma, garantizar condiciones adecuadas de vida constituye uno de los objetivos de lucha de los sectores populares en nuestras sociedades y a la vez este objetivo se encuentra en la base de no pocos movimientos sociales pluriclasistas en nuestro continente.

En estas circunstancias, los aparatos Estatales asumieron la tarea de imponer las estrategias económicas de las grandes transnacionales y de los sectores oligárquicos internos, a costa de la miseria de la mayoría de la población de nuestros países. Los canales de expresión y de lucha de los sectores de más bajos recursos fueron limitados y en algunos países declarados ilegales y en casi todos obstaculizados seriamente en su funcionamiento. Nos referimos a las organizaciones sindicales, campesinas, políticas, etc.

Los cambios ocurridos modificaron las formas de resistencia social ligadas y vinculadas a los sectores desprotegidos de la sociedad. Al lado de las formas "clásicas" de resistencia —como las protagonizadas por los sindicatos y organizaciones obreras— emergieron otras formas de acción. Dentro de estas se destacan las nucleadas alrededor de reivin-

(1) *El Tiempo*, agosto 7, 1975.

dicaciones que tienen que ver con las condiciones de vida tanto en las pequeñas como en las grandes ciudades y también las que se relacionan con los intereses regionales de los cuales hemos hablado muy ampliamente a lo largo de las páginas anteriores.

En un comienzo tales movimientos tuvieron su expresión en el interior mismo de los partidos tradicionales y de las organizaciones vinculadas o controladas por los sectores dominantes. Luego han ido asumiendo una conducta independiente, hasta llegar a enfrentar —en verdaderas batallas de masas— a los propios organismos estatales.

De este tipo de movimientos surge toda una gama de nuevas formas de lucha y de resistencia cotidiana. Su amplitud es la respuesta a la supresión sistemática de los intereses vitales de los sectores populares, en beneficio de una minoría; en algunos países tales movimientos adquieren una envergadura que logra arrancar concesiones importantes a los sectores dominantes. El desarrollo y la extensión de estos movimientos y su importancia creciente en los últimos quince años dentro del contexto de los movimientos sociales en Colombia, es determinante para dibujar un panorama de las luchas populares en el país. Y en esa amplitud y en su importancia radica la trascendencia de los interrogantes que se les formulan: ¿Hacia dónde se dirigen? ¿Son rebeliones momentáneas?, o ¿movimientos reformistas de tipo populista? Una respuesta a estos interrogantes no puede prescindir del contexto contemporáneo y de la situación real de las clases subordinadas en Latinoamérica y en Colombia en particular. Su papel político dependerá fundamentalmente de la posibilidad que tengan estos movimientos de trascender el marco de sus reivindicaciones inmediatas. Estos movimientos representan una fuerza social en la cual convergen variados intereses de clase, como lo hemos podido apreciar en el análisis interno de los paros cívicos ocurridos en los últimos años en el país.

Para algunos analistas vinculados a tendencias ideológicas ortodoxas, este tipo de movimientos representan una posición política acentuadamente conservadora, caracterizando a sus protagonistas como a pequeños-burgueses del futuro y a sus reivindicaciones como meros retoques del sistema capitalista. Para nosotros representan movimientos políticos en la esfera de la lucha por la transformación de las estructuras actualmente vigentes en nuestros países. Desde

cualquier punto de vista se trata de decifrar, no sólo los alcances inmediatos sino las características mismas del movimiento popular latinoamericano. Esta discusión no es de poca monta, pues intenta establecer la base objetiva sobre la que descansará la conformación del nuevo bloque social alternativo, o para decirlo en términos de Gramsci, se pretende establecer las dimensiones y el alcance social de una nueva política alternativa. Se trata de responder la siguiente cuestión: ¿Hacia dónde y con qué sectores se construirá en las sociedades más desarrolladas del capitalismo periférico el nuevo bloque histórico?

El fracaso recurrente de la izquierda ortodoxa de estas sociedades del capitalismo tardío para dar una respuesta política y para construir un bloque social significativo, toca de esta manera con sus propuestas y líneas de acción frente a los sectores sociales constituidos por esta masa de la población. Discusión cada vez más importante en tanto que el proletariado representa, como lo hemos señalado, una minoría dentro de estas sociedades.

La importancia de esta cuestión radica de hecho en la necesidad que tienen las diversas alternativas políticas de responder aquí y ahora en términos de una nueva alternativa político-estatal frente a los distintos sectores sociales y movimientos populares de la envergadura del que hemos presentado a lo largo del presente estudio. O en términos aún más concretos. Se trata de las siguientes cuestiones: ¿Las organizaciones de pobladores y los movimientos sociales urbanos y regionales se encuadran dentro de una perspectiva socialista? ¿Puede desarrollarse una conciencia socialista en movimientos que se dan en la esfera de la reproducción? La discusión sobre estas cuestiones supera de esta manera los límites académicos y se proyecta a los propios movimientos populares urbanos y regionales que siguen extendiéndose y ganando cada vez mayor importancia en amplias capas de la población.

Nosotros por nuestra parte creemos que no puede haber una alternativa política que reclame la defensa de los intereses populares que no busque presentar una alternativa frente a las reivindicaciones y a los movimientos en que siguen participando centenares de miles de colombianos.

Apéndice No. 1
Cronología de los paros cívicos en Colombia
1971-1980 (1)

(1) La población que incluimos para cada uno de los pueblos o ciudades en los cuales se desarrollaron paros cívicos corresponde al censo general de población de 1973. Sólo incluye a los habitantes de los cascos urbanos.

1971

Fecha	Lugar	Motivos	Sectores participantes	Acciones	Negociación - Represión	Logros
Mayo 26	Cúcuta (Norte de Santander) 219.800 hbtes.	Reversión al país de la Concesión Barco (Colpet).	Comité Pro-reversión Fenalco, gremios ban- carios, industriales, UTC, CSTC, Concejo Municipal. Partidos políticos: li- berales, conservado- res, Anapo, partido comunista. Mov. estudiantil			
Junio 6	Cajamarca (Tolima) 6.700 hbtes.	Deficiencias servicios públicos. Obras de control a erosión.	Comerciantes. Estudiantes. Otros sectores.			
Junio 15	Zulia (Norte de Santander)	Falta de servicio de acueducto.	Comité Intergremial.			
Junio 19	Quimbaya 14.000 hbtes.	Alza en tarifas de acueducto y alcanta- rillado. Deficiencia matadero.			Dirigentes detenidos.	
Julio 24	Albán (Cundinamarca) 1.600 hbtes.	Alza del 100% en tari- fas de transporte.		Bloqueo de carretera.		Rebaja del alza en un 30%.
Mayo 27	Córdoba (Quindío) 2.000 hbtes.	Demanda de profeso- res de secundaria. Remoción de supervi- sor solicitada por sir- dicato.				

Fecha	Lugar	Motivos	Sectores participantes	Acciones	Negociación - Represión	Logros
Julio 26	Soacha (Cundinamarca) 22.300 hbtes.	Alza en tarifas del transporte. Cierre de colegios por falta de agua. Contra la carestia.	Comité de Paro Cívico. Federación Jtas. A. C. Comité de Usuarios del Transporte. Sindicatos de UTC - CTC - CSTC - Indep. Anuc. Pobladores.	Bloqueo de carretera. Pedreas.	Ley seca. Alcalde Militar 60 detenidos. 100 heridos. Secretario de Gob. negocia con comité.	Mejoramiento de carreteras. Mejoramiento de rutas. Parcelación de tierra Soacha-Silvania. Reparación escuelas. Construcción acued.
Agosto 18	Guateque (Boyacá) 6.000 hbtes.	Deficiencias en el acueducto.			Comisión oficial promete tramitar ante Insfopal.	
Agosto 17	Chaparral (Tolima) 14.600 hbtes.	Racionamiento de luz y agua.	Comité Cívico. Concejo Municipal. Campesinos.	Paro total de activ.		
Septiembre 18	Tumaco (Nariño) 20.900 hbtes.	Servicios públicos.	Estudiantes. Transportadores. Apoyo de ciudadanía.	Bloqueo de vías.		
1972						
Febrero 1	Maicao (Guajira) 21.700 hbtes.	Alza de impuestos industria y comercio. Inseguridad.	Comerciantes. Respaldo de ciudadanía.	Cierre de 2000 negocios.	Alcalde se niega a negociar. Negociación con gobernador.	
Febrero 10	Santa Marta (Magdalena) 102.500 hbtes.	Deficiente prestación de servicios públicos, especialmente energía.	"Comité Cívico Popular" Concejo Municipal. Fenalco. Club de Leones - Rotario. Transportadores UTC - CTC - Periodistas. Asmedas. Senador dirige comité.	Parálisis del comercio y transporte. Establecimientos Educativos. Parálisis fabril en un 70%		Presidente envía planta de energía de 2 000 kw.

Fecha	Lugar	Motivos	Sectores participantes	Acciones	Negociación - Represión	Logros
Marzo 6	Saravena (Regional) 4.600 hbtes.	Deficiencias servicios públicos. Mal estado de las carreteras y puente.	Campesinos Clero. Pobladores. Comerciantes	Secuestrada avioneta	Comisión viaja a Bogotá.	Incora, OO.PP y Caminos Vecinales prometen arreglo de carretera.
Julio 1	Depto. del Meta (Regional) 136.200 hbtes. Población de las cabeceras municipales.	Mal estado de la carretera a Bogotá. Exigencia de señal de televisión. Deficiencias servicio de salud.	Comité Cívico. Todos los gremios económicos y estamentos sociales. Alcalde respalda el paro y renuncia en su apoyo.	Parálisis del comercio bancos - c. educativos transporte. Bloqueo de vías. Comisión de OOPP es obligada a caminar 3 kilómetros.	Comisión se entrevista con gobierno central.	Promesa de iniciar de inmediato reparación de carretera. Destituido jefe del Distrito de OO.PP
Julio 10 (8) días	Florencia (Caquetá) 31.900 hbtes.	Falta de vías. Crédito - mercadeo. Puestos de salud. Escuelas. Carestía.	Anuc. Paro campesino. Solidaridad de Sindicatos, magisterio - comerciantes	Movilización de regiones campesinas. Concentración en Florencia.	Toque de queda. Ley seca. Militarización.	Comisión se entrevista con funcionarios del Incora y la Caja Agraria.
Noviembre 16	Putumayo (Regional) 22.900 hbtes. Total hbtes. intendenciales	Deficiencias Administrativas de Intendente. Cambio de jefe de Territorios Nacionales.	Juntas de A. Comunal			
Noviembre 29	Pasto (Nariño) 119.400 hbtes.	Alzas en tarifas de servicios públicos. Reintegro de Rector de la U. de Nariño. Desmilitarización de U. y libertad de estudiantes detenidos.	Estudiantes. Comerciantes. Transportadores. Transportadores. O. sindicales.	Parálisis total de actividades. Manifestaciones. Toma de gobernación.		Estudiantes puestos en libertad.

1973

Fecha	Lugar	Motivos	Sectores participantes	Acciones	Negociación - Represión	Logros
Marzo 20	Montería (Córdoba) 89.600 hbtes.	Alza en tarifas de energía y acueducto.	Comité obrero-popular.	Asamblea permanente en plaza central.	Enfrentamientos fuerza pública, 1 herido, 5 detenidos.	
Noviembre 14	Facatativá (Cundinamarca) 27.900 hbtes.	Alza de tarifas de servicio intermunicipal	Población. Concejo Municipal. Fuerza de Izq. (Moir).	Bloqueo vía Bogotá. Pedreas. Cierre del comercio.		Comisión del Concejo e Intra logran rebaja en tarifas.
Noviembre 16	Vélez (Santander) 8.300 hbtes.	Falta de vías de comunicación.	Campeños. Comerciantes. "Población".	Bloqueo de vías.	Negociaciones entre campesinos, comandante de policía y secretario de Fomento.	
Noviembre 13	Timbio (Cauca) 4.750 hbtes.	Deficiencias en servicios públicos. Instalación de contadores de energía. Decreto de cierre de establecimientos públicos a las 12 de la noche.		Bloqueo de vía Panamericana.		
Noviembre 20	Santander de Quilichao (Cauca) 13.600 hbtes.	Alza en tarifas del transporte. Modificación del sistema de cobro de energía.	"Respaldo total del pueblo.	Bloqueo de carretera Panamericana.		Reducción de tarifas del transporte. Eliminación de tarifa mínima.
Noviembre 26	Pto. Boyacá (Boyacá) 11.620 hbtes.	Desbordamiento del río Magdalena.	Concejo Municipal. Fenalco. Comité de ganaderos. Sinaltratexas.			
Diciembre 14	Toro (Valle) 9.400 hbtes.	Asesinato de estudiante.	Estudiantes Organizaciones comunales.			

1974

Fecha	Lugar	Motivos	Sectores participantes	Acciones	Negociación - Represión	Logros
Enero 7	Sabanalarga (Atlántico) 26.600 hbtes.	Falta de agua potable.	Comercio - industria - transporte - estudian- tes.			Gobernador promete instalar bomba nueva. Suministro de agua en carrotanques.
Enero 23	Pto. Asis (Putumayo) 6.400 hbtes.	Carencia de acueduc- to alcantarillado y hospital.				
Febrero 22	Orito (Putumayo)	Presionar electrifica- ción. Construcción escue- las.			Intendente firmó compromiso de solu- ción.	
Marzo 1	Montenegro (Quindío) 13.400 hbtes.	Deficiencias en acue- ducto.	Comité Cívico.			
Mayo 6	Chaparral (Tolima) 14.600 hbtes.	Mal estado de carre- teras. Escasez de gasolina.				
Mayo 9 (2 días)	Neiva (Huila) 105.500 hbtes.	Incumplimiento de instalación de refine- ría.				
Mayo 12	Buesaco (Nariño) 2.800 hbtes.	Presión para lograr electrificación rural.				
Mayo 12	Magangué (Bolívar) 34.400 hbtes.	Deficiencias en alcan- tarillado y obras pú- blicas.				
Abril 5	El Banco (Magdalena) 20.800 hbtes.	Dotación para cole- gios de bachillerato. Nombramiento de rector y profesores.	Estudiantes. Comercio. Banca.	Bloqueo de alcaldía. Toma de vías.		

Fecha	Lugar	Motivos	Sectores participantes	Acciones	Negociación - Represión	Logros
Julio 31	Puracé (Cauca) 660 hbtes.	Perjuicios causados a comunidades indígenas por fábrica de azúfre. Pago de arriendo a comunidades. Nacionalización de minas. Pavimentación de vías. Empleo a indígenas.	Trabajadores mineros. Cabildos indígenas.	Toma de vías.		
Agosto 20	Montería (Córdoba) Cereté Sahagun Total población urbana: 127.100 hbtes.	Mejoras en servicios públicos. Déficit presupuestal de la Universidad.	Población en general. Partidos políticos liberal, conservador, Anapo, comunistas. Concejo Municipal.	Pedreas contra oficinas públicas. Se intenta volar puente.	Toque de queda. Ley seca. 1 muerto. Militarización.	
Octubre 20	Riohacha (Guajira) 19 600 hbtes.	Reintegro de profesores. Indemnización a campesinos expulsados de Venezuela. Grado a estudiantes del Liceo Padilla.	Estudiantes. Campesinos.	Toma de la gobernación. Secretario de gobernación tomado como rehén. Pedreas almacenes. Incendiada casa liberal.	200 detenidos. 7 muertos. Toque de queda. 30 heridos.	
Octubre 30	Sogamoso (Boyacá) 48.900 hbtes	Alza en tarifas del transporte.	Fenalco. Cámara de Comercio.	Parálisis total de actividades.		
Nov. 4/73	Tunja (Boyacá) 51 600 hbtes.	Mal servicio de acueducto; racionamiento y baja calidad del agua.	Org. cívicas y sindicales, Juntas Comunales. Partidos políticos: liberales, conservadores, izquierda.	Bloqueo de vías y paralización de actividades comerciales e industriales	Negociación directa de representantes del movimiento con gobernador y alcalde. Militarización y detenidos.	Promesa de solución y reparto de agua en vehículos públicos.

Fecha	Lugar	Motivos	Sectores participantes	Acciones	Negociación - Represión	Logros
Noviembre 12	Sabana de Bogotá (Faca-Madrid-Chía) Total población urbana: 50.750 hbtes.	Alza en tarifas del transporte.				
Diciembre 2	Facatativá (Cundinamarca) 27.900 hbtes.	Alza en tarifas del transporte.	Moir, Anapo, sectores liberales.			
Diciembre 5	Yumbo (Valle) 28.000 hbtes.	Aumento en tarifas del transporte. Deficiencias servicios públicos.				
1975						
Enero 20	Barrancabermeja (Santander) 87.200 hbtes.	Deficiente servicio de agua potable.	Comité Cívico (dirección central). Sindicatos. Clero. Comités de barrio. Anuc, cooperativas.	Paralización del transporte, comercio y educación. Asamblea popular y mítines.	El alcalde y el gobernador tomando la vozcería del movimiento, viajan para negociar con min-gobierno.	Promesas de solucionar el problema de acueducto.
Enero 25	Pto. Colombia (Atlántico) 9.300 hbtes.	Deficiente servicio de agua potable.	Alzas en servicios de transporte.	Bloqueo de carretera. Mítines alcaldía.		
Enero 27	Neiva (Huila) 105.500 hbtes.	Alzas en los servicios de transporte.		Semiparalización del comercio	Militarización.	
Febrero 10, 11 y 12	Barrancabermeja (Santander)	Exigencia de obras en el acueducto. Solidaridad conflictos y sectores campesinos.	Comité Cívico. Clero. Sindicatos (Uso - Sintrafercol - Fedepetrol). Comités de barrio. Org. políticos de izquierda.	Bloqueo de vías. Paralización actividades industriales, comerciales. Enfrentamientos con la fuerza pública.	Militarización de la ciudad.	Reiteración de las promesas realizadas previamente.

Fecha	Lugar	Motivos	Sectores participantes	Acciones	Negociación - Represión	Logros
Febrero 12	Baranoa (Atlántico) 18.400 hbtes.	Deficiencias en servicio de agua.		Bloqueo de carretera.		
Febrero 22 (4 días)	Jamundi (Valle) 13.000 hbtes.	Aumento de tarifas de transporte internunicipal.		1 muerto. Bloqueo de vías.		
Febrero 24	Miranda (Valle) 6.800 hbtes.	Alza en tarifas del transporte.		Bloqueo de vías.		
Marzo 4	Tame 4.900 hbtes.	Incomunicación por carretera con el resto del país. Retraso en pago de maestros.		Retenidos 4 aviones.		
Marzo 7	Barbosa (Antioquia) 7.900 hbtes.	Alza en tarifas del transporte. Deficiencias en servicios de salud, educación y vías.	Comité Cívico. Comerciantes. Estudiantes. Obreros. Bancarios. Partidos tradicionales Izquierda.	Cierre de comercio, centros educativos, oficinas públicas.	Negociaciones de comité y gobernación.	Se disminuyó en \$3 tarifa de transporte.
Marzo 6	Florida (Valle) 22.400 hbtes.	Retiro del rector y profesores acusados de corrupción.			Detenidos. Enfrentamientos con la policía.	Se retira rector y profesores. No represalias. Arreglo escuelas.
Marzo 17	Garzón (Huila) 13.800 hbtes.	Instalación de contadores de energía y acueducto.				
Abril 13	Carmen de Bolívar (Bolívar) 23.400 hbtes.	Deficiencia en servicios de energía. Mal estado de las carreteras.	Comerciantes. Transportadores. Anuc. Ciudadanía.	Toma y saqueo de Empobol. Manifestaciones.		

Fecha	Lugar	Motivos	Sectores participantes	Acciones	Negociación - Represión	Logros
Abril 26	Marinilla (Antioquia) 9.700 hbtes.	Elevación de impuesto de industria y comercio. Deficiencia en servicios públicos. Exigencia de terminación de contrato con Circuito Eléctrico de Oriente. Retraso en construcción de obras.	Comité Cívico. Comerciantes. Transportadores. Magisterio. Estudiantes. Anapo. Partido conservador.	Bloqueo de vías. Cabildo abierto. Enfrentamientos con la fuerza pública. Solidaridad de otros municipios.	Militarización. Toque de queda. Dirigentes del paro encarcelados.	Derogado decreto de alzas. Libertad a detenidos.
Mayo 13	Sevilla (Valle) 31.200 hbtes.	Impuesto de valorización. Destitución de alcalde.	Anapo. Partido conservador. Mov. estudiantil.			Destitución de gerente de valorización.
Mayo 12	Marinilla (Antioquia) 9.700 hbtes.	Alzas en tarifas de energía y acueducto. Alzas en impuesto de industria y comercio. Traslado de vendedores ambulantes. Solicitud de retiro del alcalde.	Comerciantes. Vended. ambulantes. Transportadores. Estudiantes. Comité Cívico.	Bloqueo de vías. Cierre de comercio, centros educativos.	Toque de queda.	
Mayo 14	Sevilla (Valle) 31.200 hbtes.	Cobro de impuesto de valorización. Solicitud de renuncia del alcalde.			Toque de queda.	Rebaja en un 60% del impuesto de valorización.
Mayo 15	Valledupar (Cesar) 87.420 hbtes.	Deficiencias en servicio de energía	Comité Cívico Deptal. Comerciantes. Sindicatos. Estudiantes. Industrias. Banca. Partidos tradicionales y oposición. Pepe Castro dirige Comité Cívico. Concejo Municipal.	Parálisis total de actividades.	Gobernador renuncia. Envían carta a presidente exigiendo solución. López responde que no acepta chantajes y presiones.	

Fecha	Lugar	Motivos	Sectores participantes	Acciones	Negociación - Represión	Logros
Septiembre 19	Pasto-Ipiales Tumaco-Túquerres 180.000 hbtes.	Aplazamiento de la construcción de la refinera.	Comité Pro-refinería de Tumaco.	Parálisis de actividad en un 80%.		
Noviembre 2	El Banco (Magdalena) 20.800 hbtes.	Deficiencias en servicios de energía y acueducto.	Comerciantes. Transportadores. Estudiantes. Alcalde apoyo paro.			Destituido alcalde.
Noviembre 5	Bucaramanga (Santander) 291.700 hbtes.	Alza en tarifas de transporte urbano. Escasez de gas.	Utrasan - Festra. Mov. estudiantil. Comités cívicos de barrio.	Paralización de transporte, comercio, industria, educación.	Enfrentamientos con la fuerza pública. 400 detenidos. 1 muerto. Toque de queda.	
Diciembre 10	Turbaco y Arjona (Atlántico) 40.000 hbtes.	Alza en tarifas de transporte municipal.		Bloqueo de vías.	Acuerdo en reducción de tarifas.	
1976						
Febrero 3	Galapa (Atlántico) 8.080 hbtes.	Deficiencias en servicio de agua potable.		Bloqueo de carretera.		
Febrero 17	Yopal (Casanare) 5.850 hbtes.	Deficiencias en servicios públicos (luz, agua). Arreglo de vías. Puestos de salud. Destitución de alcalde. Servicio de larga distancia.	"Todos los sectores sociales".		Comisión conjunta acuerda iniciar solución a demandas fijando plazos definidos.	

Fecha	Lugar	Motivos	Sectores participantes	Acciones	Negociación - Represión	Logros
Marzo 12	Tumaco (Nariño) 20.900 hbtes.	Terminación (construcción de la refinería de Tumaco	Obreros. Estudiantes. Transportadores. Junta A. Comunal. Org. de izquierda. (P.C. Moir).			
Mayo 12	Nariño y Putumayo (Regional) Total población urbana: 309.260 hbtes.	Construcción de la refinería de Nariño.	Federación de Trab. de Nariño. "Todas las fuerzas sociales" Asamblea Dptal.	Paralización de actividades comerciales. Transporte terrestre y aéreo. Bloqueo carretera fronteriza.		
Mayo 23	Codazzi (Cesar)	Deficiencias en servicios públicos. "Abandono del municipio", por parte del Estado.	"Todos los sectores sociales"	Paralización de actividades: comercio, banca, transporte, industria. Educación.	Bloqueo carretera. Enfrentamiento con fuerza pública. 70 detenidos.	Se abrió licitación para ampliación de acueducto.
Junio 1	Villanueva (Guajira) 9.900 hbtes.	Deficiencias en servicios públicos.	"Toda la ciudadanía"	Bloqueo de carreteras		Instalación de planta de 300kw. Partida para ampliación de acueducto.
Agosto 23	El Banco (Magdalena) 20.800 hbtes.	Deficiencias en servicios públicos.	Moir. Otros grupos de izq.			
Junio 6 (3 días)	El Rodadero (Magdalena)	Deficiencia en servicio de acueducto. Traslado de entidad prestadora del servicio de acueducto.				Inversión de 1'500.000 para limpieza de pozos de acueducto. Plan de reorganización del acueducto.
Junio 7	San Andrés Islas 14.430 hbtes.	Deficiencias en servicios públicos. Establecimiento del 15% sobre mercancías llegadas a la isla. Tarifa aeroportuaria a turistas.	Comerciantes. Hoteleros. Transportadores. Acción comunal. Parlamentarios. Concejo Intendencial.	Paralización total de actividades.		Aprobado plan de inversiones por 183 millones DAINCO.

Fecha	Lugar	Motivos	Sectores participantes	Acciones	Negociación - Represión	Logros
Septiembre 20	Sincelejo 68.800 hbtes.	Deficiencias en servicios públicos.	Comercio. Transportadores. Anuc. Mov. estudiantil Moir - Liga m-l.			
1977						
Febrero 13	Maicao 21.700 hbtes.	Prohibición del gobierno de entrada de mercancía de contrabando.	Asociación de Comerciantes. Sindicato de taxistas.	Parálisis de actividades: comercio, transporte.	Entrevista con gobernador. Militarización.	
Marzo 20 (3 días)	La Virginia (Risaralda) 16.000 hbtes.	Alza en tarifas de acueducto y energía. Deficiencias en la prestación del servicio.	Comité Prodefensa de los Intereses Populares. Comerciantes. Sindicato de trabajadores del municipio. Acciones comunales. Magisterio.	Bloqueo de la carretera. Cierre del comercio.	Toque de queda. Ley seca. 15 detenidos.	Compromiso de instalar planta eléctrica en 10 días. Libertad de detenidos.
Abril 12	Amalfi (Antioquia) 6.500 hbtes.	Deficiencias en prestación de servicios públicos.	"Grupo de ciudadanos" (organizadores del paro) Trabajadores de la Mina "La Viborita" Estudiantes	Toma y destrucción oficinas Acuantioquia Manifestaciones. Bloqueo vías.	Militarización. Toque de queda. Ley seca. 22 detenidos. Negociación con enviado de gobernador. Acuantioquia y ciudadanía.	Instalación de motobomba para el acueducto.
Mayo 13	La Ceja (Antioquia) 14.700 hbtes.	Deficiencia en las instalaciones locativas del colegio de bachillerato. Falta de profesores.	Junta Cívica. Asociación de padres de familia. Estudiantes. Clero. Comerciantes	Parálisis de actividades. Concentración. Bloqueo de vías.	Enfrentamiento con la fuerza pública. Ley seca. Toque de queda. Detenidos.	Comisión del gobierno y junta cívica firman acuerdo. Partida para reestructuración colegio. Nombramiento de profesores.

Fecha	Lugar	Motivos	Sectores participantes	Acciones	Negociación - Represión	Logros
Junio 7 (72 horas)	Mompós (Bolívar) 14.100 hbtes.	Deficiencias en servicio de energía y acueducto.	Comité Cívico Popular	Parálisis total de actividades.	Enfrentamientos con la fuerza pública. Toma de instalaciones de Idema y Electrificadora.	Presidente López a través de telegrama se compromete en 15 días a terminar interconexión y envía partida.
Julio 18	Florencia (Caquetá) 31.900 hbtes.	Deficiencias en servicio de energía. Incumplimiento de promesas de obras de interconexión eléctrica.	Comité Cívico. Cámara de Comercio. Organizaciones sindicales. Clero. Magisterio. Juntas A. Comunal. Transportadores. Estudiantes. Comités cívicos de barrio.	Bloqueo de vías. Parálisis total de actividades. Concentración y marcha de ollas vacías.	Militarización. Dirigentes detenidos. Toque de queda. Ley seca.	Se firma acuerdo entre gobierno y Comité Cívico. Se fija plazo para terminación de obras.
Julio 29	Guamal (Meta) 2.850 hbtes.	Deficiencias en servicio de energía.	Comerciantes. Comité de ganaderos. "Ciudadanía en general".	Bloqueo de la carretera a Villavicencio y San Martín. Parálisis total de actividades.	Pacíficamente. Gobierno rechaza el paro y se niega a negociar.	Sin acuerdos.
Agosto 3	Manatí (Atlántico) 9.500 hbtes.	Deficiencias en servicio de acueducto. Demanda de agua potable.	"Población en general".	Toma de instalaciones de Acuatlan. Parálisis total de actividades. Bloqueo de vías.	Enfrentamientos con la fuerza pública. 15 detenidos.	
Agosto 5	Pasto (Nariño) 119.400 hbtes.	Presionar construcción de refinería de Nariño. Alto costo de la vida.	Junta Pro-refinería de Tumaco. Utrana-Feltrana. Comerciantes. Estudiantes. Magisterio. Comités populares de barrio. Asamblea Deptal.	Paro parcial en comercio y transporte.		

Fecha	Lugar	Motivos	Sectores participantes	Acciones	Negociación - Represión	Logros
Agosto 12	Finlandia (Quindío) 3 000 hbtes.	Deficiencias en servicios públicos Alza en tarifas de energía eléctrica.	Junta Cívica.	Bloqueo de vías. Parálisis total de actividades.	Pacíficamente.	Sin acuerdos.
Septiembre 14	PARO CIVICO NACIONAL					
Octubre 3 y 4	Barrancabermeja (Santander) 87.200 hbtes.	Solidaridad con la huelga de la Uso. Contra represión oficial y medidas del alcalde militar.	Comité Cívico: Uso. Festra, Utrasan, Fecode, Fedepetrol. Comités cívicos de barrios. Comercio - bares y cantinas. Transportadores. Clero.	Parálisis del transporte. Cierre parcial del comercio, bancos.	Militarización. Ley seca. Toque de queda. Operación rastrillo. 100 detenidos.	Sin acuerdos.
1978						
Enero 5 (8 días)	Guatapé (Antioquia) 2.600 hbtes.	Incumplimiento de obras de interés comunitario con motivo de la construcción represa.	Junta Cívica. Clero. Comerciantes. Campesinos. Estudiantes. Concejales.	Parálisis total de actividades durante 8 días. Asonada cuartel de policía. Carros de EEPP apedreados. Piden destitución del alcalde.	Conformada comisión mixta (Junta Cívica - EEPP - Gobierno Departamental). 35 detenidos. Ley seca. Toque de queda. Destituido personero. Cierre de emisora.	Libertad de presos. Comisión mixta.
Enero 19 (1 día)	Santander de Quilichao (Cauca) 13 600 hbtes.	Alza en tarifas. Transporte. Energía. Retraso en pago a profesores. Cambio de rector.	Comité Cívico. Comerciantes. Profesores. Estudiantes.	Bloqueo carretera. Cabildo abierto con secretario de gobierno y delegado del FER.	Enfrentamientos con la fuerza pública. Policías y civiles heridos. Toque de queda. Ley seca. Se firma acta de negociación en plena carretera.	Disminución de alza de tarifas de energía en un 33%. Pago inmediato a maestros. Traslado del rector.

Fecha	Lugar	Motivos	Sectores participantes	Acciones	Negociación - Represión	Logros
Enero 31	Piendamó (Cauca) 5.000 hbtes.	Alza en tarifas de energía. Corte de suministro de energía.	"Población en general".	Bloqueo de carretera. Pedreas a Cedelca.	Enfrentamientos con la fuerza pública. Estudiantes detenidos.	Ofreimiento de una rebaja del 30% en alza. Conexión inmediata del servicio. Libertad detenidos.
Febrero 13 (1 día)	Maicao 21.600 hbtes.	Medidas de control al contrabando.	Asociación de comercio. Sindicato taxistas, loteros, lustrabotas.	Parálisis de actividades: comercio, transporte.	Pacífico. Militarizada ciudad.	Comisión entrevista con gobernador.
Febrero 18 (2 días)	Apartadó (Antioquia) 12.800 hbtes.	Escasez de energía eléctrica.	Junta Cívica.	Parálisis de actividades. Bloqueo de vías.	Enfrentamientos con la policía. Detenidos.	Promesa de instalación de nueva planta.
Abril 1 (1 día)	Zaragoza (Antioquia) 9.700 hbtes.	Falta de agua potable.		Bloqueo de vías. Parálisis de actividades.	Militarización. Detenidos.	
Abril 3 (1 día)	El Bordo (Cauca)	Rebaja de aumentos de energía. Restablecimiento del servicio de agua. Destitución del alcalde.	Comité Cívico Prodefensa de los usuarios de Cedelca. Concejales estudiantiles.	Bloqueo vía Panamericana. Enfrentamiento fuerza pública y estudiantes inconformes con acuerdo. 1 muerto, 27 heridos.	Comisión de la gobernación y Cedelca se entrevista con Comité.	Instalación inmediata de bomba de agua. Tarifas no hubo acuerdo.
Mayo 3 (2 días)	Ipiales (Nariño) 30.900 hbtes.	Alza en tarifas de energía.	"Movimiento Revindicativo de Ipiales". Fuerzas políticas de izquierda (Moir-M.L).	Bloqueo de vías. Enfrentamiento FFPP. Detenidos dirigentes del paro. Parálisis de actividades. Cierre comercio.	Toque de queda. Ley seca. Militarización.	Libertad de detenidos.
Mayo 8 (1 día)	Viterbo (Caldas) 8.100 hbtes.	Alza en tarifas. Deficiencias en servicios públicos. "Abandono del municipio".		Parálisis de actividades.	Pacíficamente.	

Fecha	Lugar	Motivos	Sectores participantes	Acciones	Negociación - Represión	Logros
Mayo 8 (1 día)	Mocoa (Putumayo) 6.200 hbtes.	Racionamiento de energía. Estado de carreteras.	"Población en general".	Parálisis de actividades. Manifestación. No pago de tarifas.	Pacificamente.	Amenaza de nuevo paro.
Mayo 8 (2 días)	Apartadó (Antioquia) 20.800 hbtes.	Incumplimiento de instalar planta eléctrica.	Junta Cívica. (agrupa todos los sectores).	Parálisis del comercio, transporte. Bloqueo del aeropuerto.	Nombrado alcalde militar.	Promesa de instalar planta eléctrica.
Mayo 10 (1 día)	Piedecuesta (Santander) 17.300 hbtes.	Reajuste de tarifas de acueducto en un 200%.	"Población en general".	Toma de instalaciones de Emposan. Manifestaciones. Parálisis de actividad.	Enfrentamientos con la fuerza pública. 35 detenidos. Ley seca. Toque de queda.	Sin acuerdo.
Mayo 17 (2 días)	Departamento de Nariño (Regional) Población urbana: 286.360 hbtes.	Alza en tarifas de energía y acueducto.	Comerciantes. Transportadores. Estudiantes. Pobladores. Movimiento "Pro-reivindicaciones de Nariño".	Parálisis de comercio. Bloqueo vías. Cierre de la frontera.	Ley seca. Nombrado alcalde militar.	Sin acuerdo.
Mayo 22 (2 días)	Atlántico (Regional) Juan Mina - El Piojo Juan de Acosta - Tubará 10.000 hbtes.	Deficiencia en servicios públicos. Mal estado de carreteras.	"Población en general". Apoyo de alcaldes de Juan de Acosta, El Piojo, Tubará. Alcalde de Juan de Acosta renunció en respaldo del paro.	Bloqueo de la carretera del Algodón. Enfrentamiento con la fuerza pública.	1 herido de bala. 25 detenidos. Ley seca. Toque de queda.	
Mayo 26 (1 día)	San Gil (Santander) 21.700 hbtes.	Alza en tarifas energía y acueducto.	Comité Cívico. Comerciantes. Movimiento sindical. Magisterio. Estudiantes.	Parálisis de comercio, transporte, centros educativos. Bloqueo de carreteras. Concentración.	Enfrentamientos con la fuerza pública. 3 heridos de bala. 35 detenidos. Militarización.	Negociación entre Comité Cívico y autoridades. Rebaja en las alzas.

Fecha	Lugar	Motivos	Sectores participantes	Acciones	Negociación - Represión	Logros
Mayo 27 (1 día)	Quinchia (Risaralda) 20.300 hbtes.	Alzas en tarifas de energía. Mejoras en locales educativos. Dotación de muebles para oficinas públicas	Comité Cívico. Concejo Municipal. ANUC FUP. Part. conservador.	Enfrentamientos con la fuerza pública. Destruídos 2 carros de SSPP y policía. Desatendido el toque queda.	14 heridos. Detenidos concejales y dirigentes de paro. Toque de queda.	Sin negociación.
Junio 22 (1 día)	Viterbo (Caldas) 8.100 hbtes.	Demanda de construcción de puente. Incomunicación por carretera.	Junta Cívica.	Parálisis de actividades.	Pacíficamente.	
Junio 23	Pto. Colombia (Atlántico) 9.200 hbtes.	Deficiencias en acueducto y alcantarillado.	"Ciudadanía en general".	Bloqueo de carretera.	Promesa de solución por parte de la gobernación.	
Julio 3	Tunja (Boyacá) 51.600 hbtes.	Deficiencias en servicio de acueducto.	Comité Cívico. Gremios económicos. Partidos políticos. Iglesia. Organizaciones sindicales. Estudiantes. Transportadores. Concejo Municipal.	Paralización total de actividades. Bloqueo de vías. Concentración.	Enfrentamientos con la fuerza pública. Detenidos.	Se firmó acuerdo con gobierno e Insfopal. Se aprobó partida para nuevo acueducto. Libertad de detenidos.
Julio 25 (24 horas)	Nariño (Deptal.) Total población urbana: 286.360 hbtes.	Aumento en tarifas de energía. Modificación del sistema de cobro y liquidación de tarifas.	"Junta Pro-reivindicaciones de Nariño". 41 Org. sindicales. 35 barrios. Comités Cívicos Municipales. Clero. Org. políticas de izq.	Parálisis de actividades. Comercio, transporte, educación, algunas fábricas.	Detenidos dirigentes del Moir.	Sin negociación.

Fecha	Lugar	Motivos	Sectores participantes	Acciones	Negociación - Represión	Logros
Julio 28 (24 horas)	Rionegro (Antioquia) 29.700 hbtes.	Deficiencias en servicio de acueducto. Aumento en impuestos de industria y comercio. Valorización. Deficiencia en servicios hospitalarios y educativos.	Comité Cívico de Rionegro. Comerciantes. Transportadores. Magisterio. Estudiantes. Org. sindicales. Concejo Municipal.	Parálisis total de actividades. Bloqueo de vías. Enfrentamientos con la fuerza pública. Toque de queda.	Negociación de Comité Cívico y gobernación. Asamblea popular aprobó acuerdo. Comité Cívico levantó el paro.	Libertad detenidos. No represalias. Reconsideración del decreto sobre industria y comercio. Comisión conjunta para solucionar problema de acueducto.
Agosto 30 (1 día)	Sonsón (Antioquia) 16.000 hbtes.	Cambio de horarios en servicio de buses intermunicipales. Preferencias a una de las empresas.	Transportadores. Comerciantes. Población en general.	Parálisis de servicio de transporte, comercio. Pedreas. Concentración.		Revocan resolución del INTRA.
Agosto 31 (2 días)	Filadelfia (Caldas) 3.600 hbtes.	Alzas en tarifas de servicio público. Deficiencias en servicio acueducto.	"Población en general".	Parálisis de actividades. Pedreas a oficinas de la CHEC y casa del alcalde.	Detenidos dirigentes del paro.	Sin acuerdo.
1979						
Mayo 7 (8 días)	Mitú (Vaupés) 1.600 hbtes.	Deficiencias en carreteras. Servicio de larga distancia. Abastecimiento víveres.	Todos los estamentos sociales.			Comisión se entrevista con gobierno central.
Mayo 16 (1 día)	Topaga (Boyacá) 750 hbtes.	Falta de profesores y rector para colegio de bachillerato. Retraso en el pago a profesores.	Ciudadanía en general.	Bloqueo carretera central. Toma pacífica de la alcaldía.	Detenidos 18 estudiantes. Liberados como condición para levantar el paro.	Nombramiento inmediato de profesores y rector en propiedad.

Fecha	Lugar	Motivos	Sectores participantes	Acciones	Negociación - Represión	Logros
Mayo 15 (2 días)	San Rafael (Antioquia)	Aumento del impuesto industria y comercio.	Junta Cívica. Comerciantes.	Parálisis del comercio Bloqueo de vías	Pacíficamente.	Comisión conjunta de alcaldía y Junta Cívica buscan nuevo decreto.
Agosto 2 (3 días)	Guateque (Boyacá) 6.000 hbtes.	Interrupción servicio de agua (8 días). Demanda de planta de tratamiento. Construcción carretera Guateque-Sisga. Incumplimiento de obras prometidas.	Junta Cívica (16 notables). Comerciantes. Clero. Funcionarios públicos Junta A. Comunal. Estudiantes.	Parálisis total de actividades. Bloqueo de vías. Manifestación pacífica.	Pacíficamente.	Acuero con el Insfopal. Fijan plazo. Suscriben acta. Amenaza nuevo paro.
Agosto 7 (1 día)	Sabanalarga (Atlántico) 26.500 hbtes.	Interrupción del servicio de agua (20 días). Agua potable.	Toda la ciudadanía.	Bloqueo carretera. Cierre comercio. Manifestación contra Empotlan.	Militarización.	Renuncia del alcalde y gerente de Empotlan. Se inician trabajos de acueducto.
Septiembre 7 (2 días)	Maicao (Guajira) 21.700 hbtes.	Deficiencias en servicios públicos. Inseguridad en carreteras.	Comité de comerciantes y transportadores. Apoyo de la ciudadanía.	Cierre del comercio. Parálisis del transporte.	Pacífica.	Nueva promesa por parte de Insfopal.
Octubre 16 (1 día)	Arauca (Caldas)	Demanda de construcción de planta de tratamiento.	Comité Cívico. Comerciantes. Entidades cívicas.	Parálisis total de actividades.	Pacíficamente.	
Noviembre 8 (1 día)	Quibdó (Chocó) 28.000 hbtes.	Alzas en tarifas de servicio público. Situación general de abandono por gobierno central. Pavimentación de calles. Servicio de Telecom. Construcción maderero.	Comité Cívico. Comerciantes. Intersindicales. Medios de comunicación. Clero. Estudiantes. Concejo Municipal. Funcionarios públicos Org. Cívicas.	Parálisis total de actividades.	Pacíficamente.	Autoridades reconocen justeza del movimiento y solicitan al gobierno central solución de demandas.

Fecha	Lugar	Motivos	Sectores participantes	Acciones	Negociación - Represión	Logros
Noviembre 22	Quibdó 28.000 hbtes.	Deficiencias servicios públicos. Racionamientos en servicio de energía.	Comité Cívico.	Cierre comercio, banca, transportadores.	Pacíficamente.	Parlamentarios chochoanos se entrevistan con Turbay.
1980						
Abril 10	Guadalupe (Antioquia) 1.300 hbtes.	Alza en tarifas de energía eléctrica.	Comerciantes. Población en general.	Cierre de comercio. Parálisis transporte.	Pacíficamente.	Sin definir.
Abril 15	Guatapé (Antioquia) 2.600 hbtes.	Comerciantes. Alzas en tarifas de energía eléctrica.	Comité Cívico. Comerciantes. Usuarios.	Parálisis de actividades.	Pacíficamente. Intervención del gobernador.	Comisión conjunta discutirá alzas.
Abril 24	San José del Guaviare (Vaupés) 4.100 hbtes.	Deficiencias en servicios de acueducto, energía. Falta de escuelas.	Ciudadanía en general.	Parálisis de actividades.	Comisión se entrevista con gobierno central y Dainco.	
Mayo 15	Chaparral (Tolima) 15.600 hbtes.	Demanda de agua potable construcción de planta de tratamiento.	Comité Cívico Popular Todos los estamentos sociales. Cura párroco. Sindicato Caja Agraria. Estudiantes.	Pacíficamente. El paro contó con visto bueno del alcalde. Parálisis total de actividades.	Pacíficamente.	
Mayo 20	Montelíbano (Córdoba) 9.000 hbtes.	Deficiencias en la prestación de servicios de agua, alcantarillado y energía.	Junta Cívica. Comerciantes. Estudiantes. Clero. Org. sindicales. Concejo Municipal y alcalde.	Parálisis de actividades.	Comisión se entrevista con gobernador.	
Mayo 31 (9 días)	Puerto Asis (Putumayo) 6.400 hbtes.	Presionar ante gobierno central construcción de acueducto, hidroeléctrica y terminación de la carretera Mocoa-Pitalito.	Comité Cívico Popular Comerciantes. Trabajadores petroleros. Transportadores. Ciudadanía en general.	Parálisis del comercio y transporte.	Comisión enviada desde Bogotá negocia con Comité Cívico. Se firmó acuerdo.	Interconexión eléctrica con Nariño. Asignación de partida para acueducto. Reparación de planta eléctrica. No represalias a participantes en el paro.

Fecha	Lugar	Motivos	Sectores participantes	Acciones	Negociación Represión	Logros
Mayo 29 (3 días)	El Banco (Magdalena) 20.800 hbtes.	Deficiencias en la prestación de servicio de energía.	Ciudadanía en general.	Bloqueo de vías. Cierre de comercio.	Enfrentamientos con la fuerza pública. Estudiantes detenidos.	
Junio 12	Soatá (Boyacá) 4.300 hbtes.	Alza en las tarifas de servicio público.	Comité Cívico. Comerciantes. Pobladores. Clero. Concejo Municipal. Est. educativos.	Cabildo abierto. Parálisis de actividades. Bloqueo de vías.	Comisión se entrevista con gobernador.	Promesa de estudiar revisión de tarifas.
Junio 13	Yumbo (Valle) 28.000 hbtes.	Alza en tarifas de servicios públicos. Malos manejos de dineros públicos.	Comité Cívico Obrero Popular.	Toma de Iglesia.	Se nombran comisiones de estudio de los problemas fundamentales.	Aceptar de la administración el análisis público de los problemas.
Agosto 30	Ayapel (Córdoba) 7.500 hbtes.	Deficiencias en servicio de energía eléctrica.	Ciudadanía en general.	Toma de instalación de electrificadora. Parálisis de actividades. Asonada al cuartel de policía.	Enfrentamientos con la fuerza pública. Detenidos.	
Septiembre 2	Boyacá (Regional) Chivor-Sta. María San Luis-Almolda 5.000 hbtes.	Incumplimiento del pago por los predios afectados por construcción de represa de Chivor.	Comité Pro-afectados de Chivor. Juntas A. Comunal.	Parálisis de actividades. Bloqueo de vías. Concentración en Sta. María.	Pacíficamente.	
Agosto 24	Carcacia (Quindío) 6.600 hbtes.	Deficiencias en la prestación de servicios de acueducto y energía.	Comité Cívico.	Cierre de comercio. Bloqueo de vías.	Pacíficamente.	Gobierno prometió girar en 15 días 2 millones para acueducto.
Octubre 8	Tamesis (Antioquia) 7.000 hbtes.	Elevación de las tarifas de energía.	Comité de usuarios de servicios públicos.	Parálisis de comercio y transporte.	Pacíficamente.	