

## DESCRIPCIÓN DE LA TESIS

### AUTOR O AUTORES

Apellidos: **Chilito Piamba**

Nombres: **Eduardo Andrés**

Apellidos\_\_\_\_\_

Nombres\_\_\_\_\_

Apellidos\_\_\_\_\_

Nombres\_\_\_\_\_

### TÍTULO Y SUBTÍTULO

**“LOS MOVIMIENTOS POLÍTICOS ALTERNATIVOS Y LA ELECCIÓN POPULAR DE ALCADES. UN ESTUDIO DE CASO ACERCA DE LA DINÁMICA POLÍTICA DEL MUNICIPIO DE TORIBÍO (CAUCA), 1988-2003”**

CIUDAD: **Bogotá D.C.** AÑO DE ELABORACIÓN: **2005**

NÚMERO DE PÁGINAS: **128**

FACULTAD: **Ciencias Políticas Y Relaciones Internacionales**

PROGRAMA: **Maestría en Estudios Políticos**

TÍTULO OBTENIDO: **Magíster en Estudios Políticos**

DESCRIPTORES: **Democracia, Partidos Políticos, Elección Popular de Alcaldes, Movimientos Políticos Alternativos, Cauca, Toribío.**

## RESUMEN DEL CONTENIDO

Este trabajo recrea un aspecto importante del proceso de descentralización política adelantado en Colombia, como es la aparición de los llamados “nuevos movimientos políticos” distintos a los partidos tradicionales. En este caso se analiza lo concerniente a la dinámica electoral por estos grupos en el municipio de Toribío en el departamento del Cauca; para tal propósito, se parte de la presentación de un marco histórico y contextual en el cual de algún modo se puede rastrear algunos aspectos e incidentes de su origen. Para el tratamiento del objeto de estudio se tiene en cuenta diversos aspectos que enmarcan la dinámica y posicionamiento político de estos movimientos, éstos son los siguientes: origen, trayectoria, organización, constancia, propósitos y trabajo comunitario.

Bogotá 05 de septiembre de 2005

Señores  
BIBLIOTECA GENERAL  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
Ciudad

Estimados señores:

Autorizo(amos) a los usuarios interesados, consultar y reproducir (parcial o totalmente) el contenido del trabajo de grado titulado “**LOS MOVIMIENTOS POLÍTICOS ALTERNATIVOS Y LA ELECCIÓN POPULAR DE ALCADES. UN ESTUDIO DE CASO ACERCA DE LA DINÁMICA POLÍTICA DEL MUNICIPIO DE TORIBÍO (CAUCA), 1988-2003**” presentado por el (los) estudiante(s) **Eduardo Andrés Chilito Piamba** como requisito para optar el título de **Magíster en Estudios Políticos**, en el año **2005**, siempre que mediante la correspondiente cita bibliográfica se le dé crédito al trabajo de grado y a su autor.

EDUARDO ANDRES CHILITO PIAMBA  
C.C. 76.335.426 de Bolívar (Cauca)

**“LOS MOVIMIENTOS POLÍTICOS ALTERNATIVOS Y LA ELECCIÓN  
POPULAR DE ALCALDES UN ESTUDIO DE CASO ACERCA DE LA  
DINÁMICA POLÍTICA DEL MUNICIPIO DE TORIBÍO (CAUCA), 1988-2003”**

**EDUARDO ANDRÉS CHILITO PIAMBA**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
MAESTRIA EN ESTUDIOS POLITICOS  
BOGOTA D.C.  
2005**

**LOS MOVIMIENTOS POLÍTICOS ALTERNATIVOS Y LA ELECCIÓN  
POPULAR DE ALCALDES UN ESTUDIO DE CASO ACERCA DE LA  
DINÁMICA POLÍTICA DEL MUNICIPIO DE TORIBÍO (CAUCA), 1988-2003”**

**EDUARDO ANDRÉS CHILITO PIAMBA**

**Monografía para optar el título de Magíster en Estudios Políticos**

**Director:  
Carlos Vladimir Zambrano Rodríguez**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
MAESTRIA EN ESTUDIOS POLITICOS  
BOGOTA D.C.  
2005**

## TABLA DE CONTENIDO

	Pag.
Introducción	1
<b>CAPITULO I</b>	
<b>La Presencia de una Democracia Restringida</b>	6
1.1 Las Consecuencias del Frente Nacional y el Bipartidismo	7
1.2 La Debilidad de la Democracia Representativa	11
1.3 Los Escasos Mecanismos de Democracia Participativa	15
1.4 La Rigidez del Centralismo Estatal	21
1.5 Ausencia de Equilibrio entre los Poderes Públicos	24
1.6 La Ausencia del Control Público	25
<b>CAPITULO II</b>	
<b>El Papel de los Movimientos Sociales y la Configuración del Escenario Político Municipal</b>	28
2.1 Acerca de los Movimientos Sociales	29
2.2 Los Modernos Movimientos Sociales en Colombia	40
2.3 Los Movimientos Populares y la Reforma de los Gobiernos Municipales	48
2.4 El Papel Político de los Movimientos Sociales	56

### **CAPITULO III**

#### **Las Expectativas Políticas de la Constitución Política de**

**1991** 57

3.1 El Proceso y su Contexto 59

3.2 La Constitución y las Terceras Fuerzas Políticas 62

### **CAPITULO IV**

**Aspecto Social Histórico y Cultural del municipio de Toribío** 68

4.1 Ubicación Geográfica del Municipio de Toribío 69

4.2 Marco Histórico del Municipio de Toribío 70

4.3 División Político Administrativa 71

4.4 Situación Socioeconómica del Municipio de Toribío 77

4.5 Análisis Sectorial de la Situación Socioeconómica 81

### **CAPITULO V**

**Elección Popular de Alcaldes 1988-2003: Dinámica y Análisis Electoral de los Movimientos Políticos Alternativos** 88

5.1 La Primera Elección Popular de Alcaldes de 1988 89

5.2 Elecciones de Alcalde 1990 94

5.3 Elecciones Extraordinarias de 1991 97

5.4 Elecciones de Alcalde 1992 99

5.5 Elecciones de Alcalde 1994 103

5.6 Elecciones de Alcalde 1997 109

5.7 Elecciones de Alcalde 2000	114
5.8 Elecciones de Alcalde 2003	117
<b>CONCLUSIONES</b>	120
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	125



## INTRODUCCION

Al cumplirse catorce años de la promulgación de nuestra constitución política y el posterior afianzamiento de una serie de reformas políticas emprendidas desde mediados de los años ochenta, cabe cuestionarse acerca de los logros y desaciertos obtenidos en materia política, en dichos procesos. La Ciencia Política comprometida con el estudio y la evaluación de los distintos procesos políticos que se adelanten en el país y, en su labor de orientar y dirigir la conducta política de la sociedad, aparece como la disciplina más indicada para establecer un diagnóstico acerca de la realidad política colombiana y propiamente de su sistema político y de partidos.

En esta perspectiva, el fenómeno de las “terceras fuerzas” o “movimientos políticos alternativos” se encuentra enmarcado dentro de la dinámica de descentralización política del país; más que un resultado de la ampliación y flexibilidad del sistema político y electoral para la representación de las minorías y de los distintos grupos sociales, podría configurarse este hecho como la “renovación” de la política misma y la “legitimidad” del régimen político.

En el presente trabajo investigativo se aborda el tema de las “terceras fuerzas” o “movimientos políticos alternativos”, tomando como referencia particular su incidencia en el contexto político local, en la medida que es en este nivel donde estos grupos políticos han tenido una mayor injerencia. En ese sentido, se parte de la idea que las “terceras fuerzas” en el caso colombiano, se constituyen como un proyecto político fraccionado, que responde tanto a diversas

situaciones políticas como a dinámicas sectoriales impulsadas por intereses grupales, ideológicos o personales.

La anterior apreciación permite vislumbrar el alcance político obtenido por este tipo de movimientos, en donde su aparición y establecimiento no puede ser interpretado como una reconfiguración total del sistema de partidos; puesto que a pesar de haberse constituido como alternativas políticas frente a los partidos tradicionales, sus diversas actuaciones y desarrollos no responden a un proyecto unificado y coherente que involucre a la población en grandes proporciones y permita hablar de la existencia de un tercer partido en el país. De esta manera, la definición de “terceras fuerzas” aquí empleada se acerca a la consideración de aquellos grupos o movimientos políticos que no hacen parte de los partidos tradicionales o de alguna de sus facciones; incluyéndose también a las coaliciones, que en muchos casos son el fruto de alianzas entre partidos tradicionales y terceras fuerzas, o entre las mismas terceras fuerzas, o entre los mismos partidos tradicionales.

Este hecho se asocia con el panorama político presentado en el Departamento del Cauca, región con un gran potencial de terceras fuerzas a nivel local, pero con un escaso nivel de representación de estas en corporaciones públicas de tipo regional (Asamblea, Gobernación, Cámara de Representantes). El análisis aquí planteado, trata de constatar dicho proceso de “apertura democrática” a nivel local, tomando como referente el impacto que han tenido estos nuevos movimientos en el municipio de Toribío en el Departamento del Cauca, durante los procesos electorales para la alcaldía municipal gestados desde 1988 hasta el año 2002.

A partir de un seguimiento e interpretación electoral sobre los resultados obtenidos por estos nuevos movimientos políticos en estos dos municipios, se

definen las características principales que los identifican en cada caso, como también, los diversos aspectos que permiten considerar su supuesta “alternatividad” ; es decir, aspectos tales como: origen, labor social, constancia, propósitos, antecedentes, ideología y organización. Los anteriores elementos, definen la dinámica e importancia política adquirida por estos movimientos en cada municipio, su distanciamiento frente a los partidos tradicionales, así como también, la labor ejercida en los procesos de gestión municipal una vez se consiguen los objetivos propuestos.

El tema de investigación se encuentra dividido en cinco capítulos: en el primero se trata lo referente al contexto político colombiano, previo a la Constitución de 1991, caracterizado por ser un sistema político limitado y excluyente, dominado por dos partidos tradicionales, el Liberal y el Conservador, establecidos en el poder; los cuales imponen y establecen las reglas del sistema democrático, impidiendo la aparición y conformación de fuerzas políticas alternas como de mecanismos reales de representación y participación ciudadana para el ejercicio de la política.

Además, se analiza el impacto del fenómeno del bipartidismo en Colombia, teniendo en cuenta su influencia en la cooptación del aparato burocrático estatal, su conformación como un medio de acceso para trascender o participar en aspectos de carácter público y en la disputa electoral establecida por estas dos fuerzas que permitían que determinadas prácticas y costumbres políticas perniciosas (clientelismo, soborno, corrupción, violencia y otras) se adentraran en la cultura política del colombiano, cuya consecuencia fue el fortalecimiento y prevalencia de estos dos partidos en el tiempo y la desconfianza hacia la política por gran parte de la población.

El segundo capítulo aborda el papel de los movimientos sociales y su relación en la configuración del escenario político municipal, sobresaltando su importancia en la aparición y ampliación de espacios políticos locales, la oposición a un sistema democrático restringido y centralizado, como también, su respuesta política ante la eminente crisis de los partidos políticos y del mismo Estado.

Antes de definir el rol protagonista asumido por estos movimientos sociales durante la década de los ochentas en Colombia, se procede a conceptualizar y a caracterizar estos movimientos a partir de los elementos teóricos ofrecidos por las diversas corrientes de las ciencias sociales, tratando de identificar en ellas, el contexto colombiano y principalmente el del Departamento del Cauca.

En el tercer capítulo, se analiza de manera general, algunos aspectos desarrollados a partir de los aciertos y falencias presentadas en materia política, después de la promulgación de la Constitución Política de 1991, relacionados fundamentalmente con el avance y afianzamiento de los nuevos movimientos políticos y de las expectativas presentadas para reformar el sistema político que venía imperando. Es de anotar, que este evento político plantea, entre sus tantos propósitos, establecer en el país un sistema político legítimo, democrático y pluralista, que tuvo como consecuencia la aparición de otras fuerzas políticas distintas a las tradicionales.

Seguidamente, se establece una descripción general del municipio a investigar, en donde se tratan aspectos relacionados con su composición social, política, cultural y económica. Estos ayudan a entender y configurar la realidad en la que se debaten las comunidades pertenecientes a este territorio. También, se constituyen como un primer acercamiento para el conocimiento de los

“movimientos políticos alternativos” que han surgido, además de sus distintos procesos de desarrollo municipal adelantados.

En la última parte, se hace un seguimiento de las distintas contiendas electorales presentadas en la elección popular de alcaldes durante el período comprendido entre 1988 y el año 2003. La información recolectada, ha permitido observar y caracterizar el comportamiento electoral de estas nuevas fuerzas políticas con relación a los partidos tradicionales, su incidencia en el contexto político municipal, y a la vez, definir los avances y debilidades obtenidos por estos mismos en la dinámica de la elección popular de alcaldes.

La interpretación y el análisis de los aspectos consignados, proporcionan establecer criterios concretos acerca de la realidad política de este municipio, en donde se determina el origen e importancia de las terceras fuerzas o movimientos políticos alternativos, destacando su labor social en la comunidad, su aspecto organizativo, antecedentes, principios, propuestas e ideología. En lo que se refiere al municipio de Toribío, la creación y aparición de este tipo de movimientos se sustenta en los principios de la organización indígena existente, la cual cuenta con un trabajo social y comunitario de muchos años, reconocido y valorado como alternativa de desarrollo regional.

La importancia de este trabajo radica, en la contribución para la formación investigativa por medio del análisis electoral, como también, el conocimiento y acercamiento a una realidad presentada en el Departamento del Cauca; por lo tanto, la relevancia del tema, está enmarcada en una problemática particular poco tratada en nuestro contexto y de cierta manera coyuntural, oportuna para el momento en el cual se está evaluando los resultados obtenidos después de cumplirse más de una década de la proclamación de nuestra Carta Política.

## CAPITULO I

### LA PRESENCIA DE UNA DEMOCRACIA RESTRINGIDA

La legitimidad de un sistema democrático se manifiesta cuando el ejercicio del poder, reflejado en la autoridad e institucionalidad del Estado, involucra de manera activa a toda la población, es decir, cuando la sociedad civil expresa todo su consentimiento y adhesión<sup>1</sup>. “Sin embargo, existen algunos factores que limitan la posibilidad del desarrollo del juego democrático, entendido este último, como aquella posibilidad de elegir libremente a nuestros representantes, de ser elegidos, de participar en las decisiones públicas, de acceder a la función pública, de controlarla y evaluarla, o de ejercer libertades ciudadanas”<sup>2</sup>.

La situación constante de relativa legitimidad en nuestro país, manifestada en la elección de los representantes políticos y su aislada actitud en el manejo de los conflictos de tipo social, agudiza las tensiones, pues se desconocen derechos y se desatienden demandas, lo cual desemboca en inconformidad social y crea las condiciones para el surgimiento de nuevas problemáticas. Entre los factores que determinan ese carácter exclusivo y restrictivo del sistema político colombiano se pueden destacar los siguientes<sup>3</sup>: las consecuencias del Frente

---

<sup>1</sup> Buenahora, Jaime. “La Democracia en Colombia: Un Proyecto en Construcción”. Tercer Mundo Editores. Bogotá, 1997. p. 191

<sup>2</sup> Garcés, María Teresa. “Las Instituciones y la Paz”. En: *Controversia*, No 153. Bogotá, octubre de 1989. p. 75

<sup>3</sup> La clasificación de factores que se establece, es tomada de acuerdo a la exposición hecha por María Teresa Garcés; su elaboración está sustentada a partir de elementos de tipo institucional

Nacional y el Bipartidismo; la fragilidad de la democracia representativa, el marcado centralismo estatal; la inequidad regional y el caciquismo; el desequilibrio de los poderes públicos; y finalmente, la ausencia e ineficacia de controles a la función pública.

### **1.1 Las Consecuencias del Frente Nacional y el Bipartidismo**

Desde los inicios de nuestra vida republicana ha sido constante el monopolio del poder político por parte de los partidos tradicionales, el liberal y el conservador. El siglo XIX y la mitad del siglo XX mostraron el enfrentamiento de dos fuerzas políticas irreconciliables, lo que se tradujo en continuas guerras civiles y en el recrudecimiento de la llamada “violencia política”<sup>4</sup>, hasta llegar a un pacto de reconciliación: el Frente Nacional<sup>5</sup>. Este tipo de gobierno, si bien disuadió el enfrentamiento partidista a través de la violencia, no acabó con los sentimientos ideológicos creados por ella, y a su vez, originó una serie de factores que imposibilitaron el desarrollo de la vida democrática del país.

Con el Frente Nacional el bipartidismo adquiere un mayor soporte político en la medida que crea ciertas condiciones para su establecimiento en el poder e impide el surgimiento de nuevas fuerzas políticas. Este hermetismo asumido

---

que demuestran la indisponibilidad del sistema político Colombiano para propiciar verdaderos mecanismos de participación ciudadana y posibilitar la aparición de nuevas fuerzas políticas. Este análisis hecho es previo al proceso constitucional del 91, constituyéndose como un antecedente del proceso mismo de descentralización política y de la aparición de los movimientos políticos alternativos. Ibid. p. 76.

<sup>4</sup> Sánchez, Gonzalo. “Guerra y política en la sociedad Colombiana”. El Áncora Editores. Bogotá, 1991.

<sup>5</sup> El Frente Nacional, fue el nombre del pacto que asumieron los dos partidos tradicionales para poner fin a la violencia mediante el reparto del poder político entre ellos. Este mecanismo fue aprobado mediante plebiscito en diciembre de 1957, donde se instituyó ese poder compartido para 16 años; estableciendo la alternancia de la presidencia y la repartición de forma equilibrada de los cargos administrativos y políticos de la Nación, todo ello sustentado en la reconciliación partidista y la recuperación de la legitimidad del sistema político. Para un mejor conocimiento sobre el tema de el Frente Nacional, consultar: Silva Luján, Gabriel. “El origen del

por parte de los partidos tradicionales se manifestó no solamente con su aislamiento y distanciamiento hacia los problemas colectivos, sino también, fue la causa que originó que la protesta social se generalizara y aparecieran grupos armados insurgentes como alternativas de oposición. “Establecida la dirigencia del Frente Nacional en el poder, esta perdió en forma creciente el contacto y la sensibilidad por los problemas colectivos y en especial, de los sectores menos favorecidos de la sociedad Colombiana. En consecuencia, esta actitud asumida contribuyó a la pérdida de capacidad de mediación de los partidos, entre los ciudadanos, grupos sociales y el Estado”<sup>6</sup>. El bipartidismo ha imposibilitado que se consoliden partidos de oposición democráticos, con verdadero juego político y como alternativa real de poder, y en consecuencia, ha incidido en el surgimiento de una oposición al sistema, constituida por grupos insurgentes que desencadenaron en la llamada “nueva violencia política”, propia de los años setenta y ochenta<sup>7</sup>.

El cierre de los espacios políticos no solamente quedó determinado en cuanto a la aparición de nuevos partidos distintos a los tradicionales y a la alternación de la Presidencia, sino también, este se expresó en aspectos como la paridad en la composición política del Congreso, la conformación de ministerios, gobernaciones, alcaldías y demás cargos públicos que no pertenecieran a la carrera administrativa. La rama jurisdiccional tampoco fue ajena a este pacto bipartidista, puesto que se determinó que los cargos a Magistrados de la Corte Suprema de Justicia serían también distribuidos entre los dos partidos políticos, en la misma proporción que estuviesen representados en el Congreso. Este mismo mecanismo se aplicó de igual manera al Consejo de Estado. Fuera de esta distribución paralela de los cargos de las tres ramas del poder público, en

---

Frente Nacional y el gobierno de la Junta Militar”. En: Nueva Historia de Colombia, Tomo II. Editorial Planeta. Bogotá, 2001.

<sup>6</sup> Garcés, María Teresa. *Ob.cit.* p. 76.

<sup>7</sup> González, Fernan. “Aproximación a la Configuración Política de Colombia”. En: *Controversia* No 153. Bogotá, octubre de 1989. p. 67.



este pacto se le entregó la potestad al Congreso para establecer las bases de una carrera administrativa, determinando aspectos como su acceso, los ascensos por mérito, antigüedad o jubilación, retiro o despido; como también para organizar la carrera judicial<sup>8</sup>.

La anterior situación provocó una serie de problemas que tienen como raíz propia la misma paridad de los cargos públicos, constituyéndose el servicio público como el botín por excelencia de los dos partidos tradicionales en función de aumentar su caudal electoral. Esta dinámica tiene su expresión en el clientelismo, el cual se presenta como una realidad social que respondía a una inercia tradicional del comportamiento político, basada en la desigualdad de oportunidades frente a una estructura institucional formalmente democrática<sup>9</sup>. El Estado se identificaría con las redes del partido (o de los partidos) y propiamente con su composición burocrática, puesto que el clientelismo creó en la población la idea de un Estado facilitador de empleo y en las organizaciones gamonalicias su principal agente. El manejo inapropiado de la función pública por medio del clientelismo es una muestra del carácter débil que se tiene sobre lo público, puesto que la corrupción y la ineficacia administrativa se hicieron evidentes<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> El pacto que dio origen al Frente Nacional tiene sustento constitucional en el plebiscito del 1º de diciembre de 1957, con base en los acuerdos de Benidorm y Sitges, suscritos entre Alberto Lleras Camargo y Laureano Gómez, quienes actuaron como representantes de los partidos Liberal y Conservador. Este tipo de acuerdo comprendía un sistema compartido de cuatro años de gobierno, de ejercicio y responsabilidades, que abarcaba la Presidencia como ya se indicó anteriormente, los tres poderes públicos y la distribución equitativa de ministerios y de curules parlamentarias hasta 1968. Después de esta fecha se estimó, que en el nombramiento de los funcionarios públicos y la participación ministerial se diera participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al del Presidente de la República, esto en virtud a lo establecido en el artículo 120 de la Constitución Nacional. Ver: Silva Luján, Gabriel. "El origen del Frente Nacional y..." *Ob.cit*, p.181.

<sup>9</sup> Sobre el clientelismo, consultar: Leal Buitrago, Francisco y Dávila Ladrón de Guevara, Andrés. "Clientelismo: el sistema político y su expresión regional". Tercer Mundo Editores. Bogotá, 1990.

<sup>10</sup> *Ibid.* p.36.

Obviadas las causas que dieron origen al Frente Nacional, “quedó demostrada la incapacidad del bipartidismo para redefinir, modernamente, sus labores de administrador político de una sociedad apabullante que lo desbordaba”<sup>11</sup>. La inadecuación política de este sistema de gobierno se hizo evidente no sólo con la aparición de grupos de oposición como las guerrillas, también esta situación se vislumbra con el poder institucional de un bipartidismo incapaz de responder a los requerimientos sociales, los reductos oligárquicos de una sociedad ansiosa de espacios de participación; y finalmente, con el entramamiento de funciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Respecto a la debilidad política para aprovechar el mecanismo del Frente Nacional y sus condiciones paternalistas en función del consenso social, Alvaro Tirado Mejía opina: “Nadie niega los méritos iniciales del Frente Nacional, concebido éste como solución transitoria para buscar un entendimiento cuando el país, una vez más, se desangraba por causa de la violencia. Tampoco se trata de convertirlo en el culpable de todos los males que afligen a la presente sociedad. Lo que se discute es lo innecesario de su prolongación, para regir un país que, a causa de los profundos cambios, requería de otras fórmulas y de un tratamiento más dinámico; el que el acuerdo se hubiera utilizado para mantener un statu-quo ante una situación dinámica, el haber desaprovechado la oportunidad del acuerdo nacional para realizar las grandes reformas sociales que hubieran impedido que la lucha social se trasladara a las armas”.

“La característica central del sistema del Frente Nacional es que se trataba de un mecanismo para evitar pero no para innovar; para mantener pero no para avanzar; para evitar que un partido tomara la primacía sobre el otro, fuese cual fuese su respaldo popular; para impedir que en el panorama político pudieran

---

<sup>11</sup> Leal Buitrago, Francisco. “¿Crisis de modernización o Modernización Incompleta?”. En: Colombia Hoy: perspectivas hacia el siglo XXI, Compilador: Jorge Orlando Melo. Biblioteca Familiar de la Presidencia de la República. Bogotá, 1996. p. 400.

aparecer institucionalmente otras fuerzas concurrentes; para lograr un consenso, que a la postre se volvió paralizante, a partir de la disposición por la cual se exigía que las decisiones en las corporaciones públicas fueran tomadas por mayorías de las dos terceras partes; y para impedir que el mismo mecanismo de cambio institucional que había sido aplicado para salir del embrollo social que en ese momento se vivía, pudiera ser puesto en práctica de nuevo”<sup>12</sup>.

## **1.2 La Debilidad de la Democracia Representativa**

Una de las causas que se aduce al surgimiento de la violencia política en nuestro país, tiene que ver con la ineficacia de los mecanismos de representación política, la inexistencia de espacios políticos de participación y la escasa participación política y electoral de la mayoría de los ciudadanos.

En un sistema democrático se sostiene la prevalencia de la igualdad de las personas y la voluntad de una mayoría; sin embargo, en el caso colombiano este principio ha sido vulnerado constantemente, puesto que el sufragio como herramienta democrática fue limitado ya sea por razones de sexo<sup>13</sup>, por el grado de instrucción educativa o por ingresos económicos<sup>14</sup>. En la actualidad la única

---

<sup>12</sup> El tipo de mecanismo institucional al cual se refiere es la figura del plebiscito, instrumento que ya había sido empleado para establecer el pacto del Frente Nacional. Tirado Mejía, Alvaro. “Del Frente Nacional al momento actual: diagnóstico de una crisis”. En: Nueva Historia de Colombia, Tomo II. Editorial Planeta. Bogotá, 2001. p. 398.

<sup>13</sup> “La Asamblea Nacional Constituyente, mediante acto legislativo No. 3 de 1954, otorgó a la mujer el derecho de elegir y ser elegida”. “El ejercicio activo del sufragio femenino se inició en el año de 1957 con el plebiscito, en una coyuntura caracterizada por el caos económico, violentas contradicciones sociales y cuando el país salía de la guerra fratricida conocida como violencia”. Para una ampliación del tema, ver: Velásquez Toro, Magdala. “Condición jurídica y social de la mujer”. En: Nueva Historia de Colombia. Tomo IV. Editorial Planeta. Bogotá, 2001. p. 58.

<sup>14</sup> La Constitución de 1886 establecía que para poder votar, los ciudadanos tenían que contar con una determinada renta o propiedad, o que por lo menos supieran leer o escribir. Ver: Melo, Jorge Orlando. “La Constitución de 1886”. En: “Nueva Historia de Colombia”. Tomo I. Editorial Planeta. Bogotá, 2001. p. 50.

limitación existente respecto a este caso es la edad<sup>15</sup>. Lo anterior significa que desde el punto de vista formal, todo colombiano mayor de dieciocho años tiene la posibilidad de elegir y ser elegido; sin embargo la realidad es otra, en razón que este tipo de derechos son solamente ejercidos por una minoría. Para confrontar tal situación, presento de manera general algunos factores que dan cuenta de la ineficacia del sistema democrático de representación ciudadana, para los años previos al proceso constitucional de 1991:

### 1.2.1 *La organización interna de los partidos*

- ✓ No existen mecanismos de consulta a los simpatizantes de los partidos, con la intención de elaborar programas o de escoger candidatos. Las plataformas ideológicas y programáticas no son objeto de discusión y compromiso con los electores, lo cual se traduce en la inexistencia de propuestas políticas bien diferenciadas.
- ✓ La escogencia de un determinado candidato depende de la determinación de los directorios políticos, quienes están conformados por personas que tienen a cargo distintas corporaciones públicas, y que a su vez se hacen elegir como candidatos del partido dependiendo de la cuota “clientelar” con la que cuenten para las distintas convenciones. La elaboración de listas se hace en forma previa de la convención de los directorios; claro esta, sin consultar por lo menos alguna parte mínima de los simpatizantes.
- ✓ Los cuadros directivos de los partidos permanecen estables e indefinidos, y en muchos casos son vitalicios, puesto que el sistema político lo permite. Esta estabilidad en las directivas se consigue con los auxilios parlamentarios hacia determinadas regiones, con las contribuciones hechas de funcionarios públicos a los fondos de las campañas, y de las contraprestaciones

---

<sup>15</sup> Hasta el año de 1975, la edad para adquirir la ciudadanía era los veintiún años; a partir del Acto Legislativo No 1 de ese año, son ciudadanos los colombianos mayores de 18 años. Ver: Garcés, María Teresa. *Ob.cit*, p. 80.

recibidas por parte de sus electores por favores recibidos como puestos, becas, obras comunitarias, etc.

- ✓ El contacto de los elegidos con los electores es inexistente, puesto que no existe ningún compromiso o alguna figura represiva que permita reclamar o revocar la elección por incumplimiento en los programas. Además, en muchos casos no existe un mecanismo institucional a quien acudir, en razón de que distintos cargos son ocupados por una sola persona o un representante<sup>16</sup>.

### 1.2.2 *La financiación de las campañas*

- ✓ Los costos de las campañas cada vez aumentan más, y sólo pueden acceder al terreno de la política quienes tienen grandes capitales o apoyo económico de diversas fuentes<sup>17</sup>.
- ✓ Las elecciones se convierten en un negocio en donde los candidatos para captar electorado deben contar con grandes recursos que les permitan, además de la compra de votos y el fraude electoral, fortalecer una imagen mediante una publicidad bien elaborada compuesta por afiches, vallas, propagandas televisivas y radiales; como también, con la promoción de eventos de integración como fiestas populares y reuniones sociales<sup>18</sup>.
- ✓ Muchos recursos de las campañas se obtienen de las contraprestaciones recibidas por parte de empleados públicos, quienes como muestra de agradecimiento por su nombramiento, ascenso o estabilidad en su cargo aportan dinero. Lo mismo sucede con las personas que contratan con el

---

<sup>16</sup> “Son frecuentes los casos de congresistas que a su vez son diputados y además concejales de varios municipios, los cuales en muchos casos no visitan durante el término de su mandato. No es raro, de otra parte, que entren a formar parte del Ejecutivo a través de nombramientos en ministerios, o gobernaciones, o que se conviertan en titulares de algún cargo diplomático, o que estén de paso, en la Corte Suprema o en el Consejo de Estado”. Ver: Garcés, María Teresa. *Ibid.* p.81.

<sup>17</sup> Leal Buitrago, Francisco y Dávila Ladrón de Guevara, Andrés. *Ob.cit*, p.73.

<sup>18</sup> *Ibid.* p.80.

Estado, los políticos colaboran en la aceptación de contratos a cambio de un determinado porcentaje para el partido o la campaña<sup>19</sup>.

- ✓ Algunos recursos de función social como los auxilios que entregan los congresistas, diputados y concejales, no cumplían con su cometido siendo desviados para fortalecer los recursos de las campañas.
- ✓ Los compromisos adquiridos en la financiación de las campañas les resta cierta independencia a los políticos en el cumplimiento de sus labores y responsabilidades, prevaleciendo los intereses personales sobre los comunitarios.

### 1.2.3 *El Acceso a los Medios de Comunicación*

En el caso colombiano el poder de los medios de comunicación, principalmente la prensa, se ha suscrito coincidentalmente con la propiedad de estos a las principales familias políticas del país, pertenecientes a los dos partidos políticos tradicionales. En ese sentido, la información y la crítica manejada respecto a temas de índole política se ve condicionada por principios establecidos y por la autoridad de los propietarios<sup>20</sup>.

Aunque en Colombia la televisión y algunas cadenas radiales son de propiedad del Estado, sólo los concesionarios y el gobierno de turno tienen la posibilidad de manifestar sus opiniones e ideas a través de ellos, colocando a los ciudadanos en una condición de receptores pasivos. Esta situación propicia ciertas desigualdades en el campo político, puesto que la influencia de estos determina la creación de opinión pública, como también, su información

---

<sup>19</sup> Ibid. p.78.

<sup>20</sup> “Durante muchos decenios, la prensa colombiana estuvo alineada a los dos partidos tradicionales –por lo que en realidad nunca ha habido una prensa imparcial – ,hasta el punto que la mayoría de los presidentes de la República en el último siglo han estado vinculados a los periódicos más importantes, ya sea como propietarios, directores o responsables de su

propagandística repercute de una manera mejor en el electorado para tiempos de campaña.

### **1.3 Los Escasos Mecanismos de Democracia Participativa**

En la historia constitucional de nuestro país no se han desarrollado propiamente mecanismos de participación política y de participación comunitaria, puesto que los pocos logros y avances conseguidos, o han sido motivados por los intereses de algunos grupos políticos tradicionales, o han sido condicionados por reglamentaciones extremas que imposibilitan su implementación<sup>21</sup>. A continuación, se presenta un balance general acerca de la implementación de este tipo de mecanismos de participación ciudadana en nuestro país, destacando en primer lugar, los de participación política y luego los de participación comunitaria o local.

#### *1.3.1 El Plebiscito*

En Colombia el recurso del plebiscito es utilizado como un mecanismo de participación política de alcance nacional, y su principal función es la de consultar acerca de temas que implican la modificación de la carta política. Sólo en una ocasión se ha convocado a plebiscito a lo largo de nuestra historia política; el impulsado por la Junta Militar de Gobierno conformado por los grupos que derrocaron del poder al General Gustavo Rojas Pinilla en 1957. En él, se invitó a todos los colombianos hombres y mujeres para votar por una reforma constitucional que estableció la paridad política de los partidos liberal y

---

orientación editorial". Véase: Herrán, María Teresa. "La Industria de los Medios Masivos de Comunicación en Colombia". FESCOL. Bogotá, 1991. p. 59.

<sup>21</sup> Cabe anotar que el análisis aquí presentado toma como referente la situación política acontecida antes de la promulgación de la Constitución del 91; en razón que esta última, desarrolla en su contenido los principios democráticos para el recurso de la participación política e implementa las bases de la participación comunitaria.

conservador, tanto en la administración pública como en la alternancia del gobierno o Frente Nacional<sup>22</sup>.

Esta figura prosperó en la medida que logró conseguir sus objetivos iniciales; el de acabar con la dictadura establecida por Rojas y mantener el poderío de los grupos tradicionales en el gobierno para cuatro períodos presidenciales, pero fracasó en el sentido que estableció ciertas competencias que bloqueaban la participación política de los ciudadanos y otorgaban a los partidos tradicionales privilegios para mantenerse en el poder. Entre los cuestionamientos más importantes que se le hace al plebiscito de 1957, es el referente a su artículo 218, en el que se faculta al Congreso para adelantar las reformas constitucionales, cerrando así el paso para posteriores reformas con el mismo procedimiento empleado.

### 1.3.2 *Las Iniciativas Populares Legislativas y las Reformas Constitucionales*

Sobre el aspecto de las iniciativas legislativas se avanzó un poco; el Congreso determinó que esta herramienta constitucional podría ser utilizada por los siguientes grupos, en la medida que cumplan con los requerimientos establecidos: El pueblo, mediante proyecto suscrito por más de cincuenta mil ciudadanos; los partidos políticos debidamente reconocidos que no tengan representación en el Congreso; las asociaciones de la producción y el trabajo; y las universidades legalmente reconocidas por la Asociación Colombiana de Universidades. Esta parte corresponde solamente a la presentación, puesto que la aprobación, modificación y negación la determina el mismo Congreso.

En lo referente a las reformas de tipo constitucional, el proyecto aprobado por el Congreso determinó tres procedimientos<sup>23</sup>:

---

<sup>22</sup> Silva Luján, Gabriel. Ob.cit, p. 187.



- a. Por acto legislativo aprobado en dos períodos de sesiones ordinarias, en primero y segundo debate en las distintas comisiones y Cámaras correspondientes. Para este tipo de herramienta la iniciativa corresponde a cualquiera de las dos Cámaras, a los Ministros del Despacho, a partidos políticos debidamente reconocidos que no tengan representación en el Congreso y a las asociaciones de la producción y el trabajo con personería jurídica.
- b. Mediante Referéndum convocado por la ley a iniciativa del gobierno. La ley contendrá el texto que se someterá a referéndum.
- c. Mediante una Asamblea Constituyente convocada por Acto Legislativo, en el cual se establecerán las atribuciones, la composición y el funcionamiento de ésta.

“Aunque la norma pretende una apertura democrática al conferir alguna participación a los ciudadanos en la reforma de la Constitución, en los tres procedimientos mencionados la decisión está en manos del Congreso: en el procedimiento ordinario, en forma definitiva; en el segundo, la única posibilidad de los ciudadanos es aprobar o desaprobado un texto que se lo somete; en el tercero, la Asamblea Constituyente, compuesta como lo diga el Congreso, debe actuar dentro del marco que éste le determine”<sup>24</sup>.

Sobre las reformas de tipo constitucional, Alejo Vargas, opina: “En la historia política colombiana las reformas constitucionales parecen ser la manera privilegiada para dar solución a la crisis del Estado ( en ese sentido se puede interpretar la reforma constitucional de 1936, que puso las bases para el Estado intervencionista y algunas instituciones de bienestar) o del régimen político (

---

<sup>23</sup> Garcés, María Teresa. Ob.cit, p.97.

<sup>24</sup> Ibid. p.98.

como lo fue la reforma plebiscitaria de 1957 que creó las instituciones del Frente Nacional como salida a la violencia partidista)<sup>25</sup>.

### 1.3.3 *Mecanismos de Participación Comunitaria*

#### 1.3.3.1 *Las Consultas Populares*

Este tipo de consultas fueron designadas en el Acto Legislativo 01 de 1986, con ellas se trata de decidir temas de importancia para las comunidades del nivel municipal; constituyéndose como un gran avance en la consolidación de la democracia local en el sentido que propicia un acercamiento de parte de los ciudadanos con sus autoridades y sus propias problemáticas<sup>26</sup>.

Este tipo de mecanismo no tuvo la repercusión esperada, fueron diversos los motivos que imposibilitaron su utilización y la de otras figuras políticas de participación (revocatoria del mandato, el cabildo abierto, las iniciativas populares), entre los que se destacan: las innumerables exigencias para su solicitud, el desconocimiento por parte de los ciudadanos, la desorganización de las comunidades, entre otras. “Un elemento que se debe destacar en relación a las convocatorias estatales a la participación (las de ahora y las de más vieja data) es que son convocatorias que se ofrecen desde el Estado a una sociedad civil no organizada, no constituida, dispersa, lo cual hace que la participación (con contadas excepciones) no sea ofrecida a movimientos sociales actuantes, y difícilmente se puede señalar que la misma sea una conquista de estos últimos”. “En relación a la consulta popular municipal, la ley que la reglamentó

---

<sup>25</sup> Vargas Velásquez, Alejo. “Los Laberintos de la Participación en Colombia: Avances y Retrocesos”. En: “Laberintos de la Descentralización”. ESAP. Bogotá, 1994. p. 131.

<sup>26</sup> La utilización de este tipo de mecanismo político sólo tuvo lugar hasta el año de 1995, y hasta el momento se ha realizado durante siete oportunidades. Para un mejor conocimiento acerca de los mecanismos de participación política, ver: Ceballos, Miguel y Martín, Gerard. “Participación y

fue altamente cercenada en cuanto a espacio participativo (sólo se pueden someter a consulta las decisiones que competen al concejo municipal y se excluye de la misma lo atinente a tributación, presupuesto, orden público, estructura administrativa) y su utilización ha sido excepcional con precarios niveles de participación de los ciudadanos”<sup>27</sup>.

### 1.3.3.2 *Las Juntas Administradoras Locales*

Si bien esta corporación pública fue creada por la reforma constitucional de 1968, sólo hasta la expedición de la ley 11 de 1986 tuvo desarrollo legislativo. Este organismo carece de facultades decisorias y administrativas, presentándose más como una figura de control y vigilancia en el escenario municipal. Entre las funciones que cumple esta corporación pública, se destacan las siguientes: proponer la inclusión de partidas en el presupuesto, recomendar la aprobación de impuestos y contribuciones, vigilar y controlar la prestación de servicios, sugerir a las autoridades locales la expedición de medidas y velar por su cumplimiento; y finalmente, cumplir con las recomendaciones que le haga el Concejo. Sin embargo, a pesar de no tener una organización administrativa y poder de decisión, las JAL se establecen como un importante canal de información entre las comunidades y las autoridades, ya que por medio de ello, juegan un papel importante en la identificación de problemas y de generación de ideas y propuestas desde la comunidad hacia la administración<sup>28</sup>.

La aparición de las Juntas Administradoras Locales se remonta hacia comienzos de los años 90, ya que a pesar de los intentos descentralistas

---

fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia”. Centro Editorial Javeriano, Pontificia Universidad Javeriana de Colombia. Bogotá, 2001. p. 28.

<sup>27</sup> Vargas Velásquez, Alejo. Ob.cit, p. 137

<sup>28</sup> Ceballos, Miguel y Gerard, Martin. Ob.cit, p. 152.

iniciados con la elección popular de alcaldes, en la mayoría de los municipios aún no se había convocado a su elección; sólo las grandes ciudades habían experimentado el desarrollo esta figura de participación política. Entre las causas que imposibilitaron la evolución de esta figura se encuentran: desconocimiento de su existencia por parte de la comunidad, el manejo burocrático y clientelista por parte de políticos y concejales, resistencia de los concejos municipales por entregar parte de sus competencias y responsabilidades a las mismas<sup>29</sup>.

#### 1.3.3.3 *Las Juntas de Acción Comunal*

Las Juntas de Acción Comunal se constituyen como el mecanismo de participación comunitaria de mayor trayectoria en el país; su origen se remonta hacia la década de los 50 en plena instauración del Frente Nacional<sup>30</sup>. Este mecanismo de participación comunitaria surge como la “esquematización y reglamentación por el Estado de las formas tradicionales de cooperación como la minga, y que buscan la integración y cooptación de estas formas espontáneas de cooperación que actúan como coadyuvantes en la prestación de servicios esenciales para la población o como vehículo para la integración de grupos, barrios, veredas y localidades marginales”<sup>31</sup>. Sin embargo, el propósito inicial de estas Juntas Comunales tuvo otro desenlace, puesto que debido a la estructura vertical de su organización vecinal permitió que se facilitaran relaciones políticas de tipo clientelista como el patronazgo y el caciquismo, teniendo como terreno fértil para tal propósito el escenario presentado por el Frente Nacional<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> Ibid. p. 151.

<sup>30</sup> Ley 19 de 1958.

<sup>31</sup> Vargas Velásquez, Alejo. Ob.cit, p.129.

<sup>32</sup> Sobre este aspecto Alejo Vargas, opina: “Esto, paradójicamente, en medio de un contexto excluyente en lo político de toda forma participación ajena al bipartidismo tradicional. Pareciera

#### 1.4 La Rigidez del Centralismo Estatal

Parte de la historia política de nuestro país se ha debatido por la disyuntiva entre la conformación de una nación de tipo centralista o de tipo federal; las distintas guerras civiles y las Constituciones del pasado recrean tal hecho, reflejado en la luchas de los partidos políticos entre la orientación centralista y autoritaria (partido conservador) y la descentralista y autónoma (partido liberal). Así, las Constituciones de 1821, 1830, 1832 y 1843 son de corte autoritario, la de 1853 es descentralista y la de 1863, federalista. Finalmente, la constitución de 1886 instaura el centralismo y el régimen presidencial como forma de gobierno, estableciendo así un orden jerárquico duradero en el que el poder Central limita al Departamento y éste a su vez al municipio, anulando la autonomía de este último<sup>33</sup>.

Ante este panorama, el tema de la descentralización política y administrativa ha sido objeto de discusión en el país a lo largo de varios años, puesto que se reclama la presencia inmediata de las autoridades del gobierno central en la atención de problemas y necesidades de algunas regiones y poblaciones apartadas, la aplicación de medidas fiscales que aseguren la igualdad y el equilibrio entre las regiones, como también, el descongestionamiento y desconcentración de funciones al poder central que lo hacen inoperante e ineficaz.

Teniendo en cuenta la anterior apreciación, se analizará en seguida la forma como ha evolucionado la organización municipal y departamental para una

---

que lo primero fuera la oferta sustituta de participación en lo social y lo comunitario, ante la férrea exclusión en lo político". Ibid. p. 128.

<sup>33</sup> Garcés, María Teresa. Ob.cit, p. 101.

mayor descentralización. Para tal propósito, se enunciará de manera general los logros alcanzados en tal materia antes de la Constitución del 91<sup>34</sup>.

#### 1.4.1 *El Marco Territorial*

La Constitución de 1886 establece que la forma de organización de la Nación es la de República Unitaria; en donde, los llamados Estados Federales propios de la Constitución de 1863 pasarían a ser denominados como Departamentos, y estos a su vez se dividirían en provincias, para el servicio administrativo, y éstas en distritos municipales. De esta manera, se crea un orden jerárquico para todas las operaciones de la administración pública, formando niveles de autoridades con sus propias funciones.

Este sistema organizacional fue parcialmente modificado por el Acto Legislativo 01 de 1945, por el cual se suprimieron las provincias y se le permitió un lugar más destacado al ente municipal. Para el año de 1968, mediante Acto Legislativo 01, se suprimió la norma constitucional que impedía la creación de nuevos departamentos y la desmembración de los mismos. “Durante cien años se realizan varias reformas constitucionales: la de 1910, la de 1936, la de 1945 y la de 1968, dentro de la tendencia a la descentralización administrativa, territorial y por servicios, pero siempre en el contexto constitucional centralista y presidencialista, hasta llegar a la elección popular de alcaldes en 1986 que rompe con el esquema tradicional”<sup>35</sup>.

#### 1.4.2. *La Organización Democrática*

---

<sup>34</sup> Es necesario aclarar que la primera parte de este Capítulo, trata de presentar algunos elementos que de alguna u otra manera justifican la imposibilidad de la aparición y el desarrollo de partidos y movimientos políticos distintos a los tradicionales. Por tal razón, el análisis aquí presentado no aborda el tema de la descentralización política y administrativa de manera consistente.

<sup>35</sup> Garcés, María Teresa. Ob.cit, p.104.

La Constitución de 1886 le dio a los alcaldes el doble carácter de agentes del gobernador y mandatarios del pueblo; designación suprimida por el Acto Legislativo 03 de 1910 y reemplazada por la de jefe de la administración municipal, de libre nombramiento y remoción de los gobernadores.

El acto legislativo 01 de 1986 incluyó dentro de los cargos de elección ciudadana el de los alcaldes municipales, reiteró el carácter de Jefes de la Administración Municipal, suprimiendo aquél de agentes del Gobernador y designando el lapso de dos años como período de gobierno sin posibilidad de reelección. A pesar del origen popular que se les da a los alcaldes, el mismo Acto Legislativo confiere al Presidente de la República en el caso del Alcalde del Distrito Especial de Bogotá y a los gobernadores, intendentes, comisarios en relación con los demás alcaldes, la facultad de suspenderlos o destituirlos, en los casos señalados por la ley.

Se nota un claro fortalecimiento respecto a la autonomía municipal, primero que todo, al establecer el voto directo de los ciudadanos para la elección de los alcaldes, como también, al suprimir su calidad de agentes de los Gobernadores y al conferirles un período fijo para el ejercicio de sus funciones. No sucede lo mismo con los gobernadores, los cuales siguen dependiendo del nivel central, como agentes dependientes del Gobierno, elegidos directamente por el Presidente de la República, y de libre nombramiento y remoción por parte del mismo<sup>36</sup>.

Por último, dentro del análisis de la amplitud democrática establecida para las entidades territoriales, debe reconocerse la importancia de la elección directa de los Concejos Municipales como de las Asambleas Departamentales. Aunque es pertinente aclarar, que estas corporaciones públicas se han visto afectadas

por vicios propios del clientelismo, en cuanto a la conformación de sus listas y a los mecanismos internos empleados por parte de los partidos en la selección de sus candidatos, constituyéndose como un obstáculo para la participación de sectores comunitarios y propiciando la apatía y desconfianza hacia estas instituciones, como ya se había anotado anteriormente.

### **1.5 Ausencia de Equilibrio entre los Poderes Públicos**

Las características del sistema presidencialista en general posibilitan la preeminencia del Ejecutivo sobre el legislativo, pero en el caso colombiano este se excede en tales privilegios. “La recurrencia constante al ejercicio de facultades extraordinarias o el desarrollo de la labor legislativa con recurso al estado de emergencia económica y social y al estado de sitio, ya forman parte de nuestras costumbres institucionales”<sup>37</sup>. Entre los motivos que demuestran la inoperancia y pasividad del poder legislativo en Colombia, vale la pena destacar las siguientes: la principal ocupación de los congresistas es asegurar su reelección, por tal razón se mantienen en una constante labor de proselitismo con su clientela; a veces desempeñan simultáneamente varias funciones, entre ellas las de concejales y diputados; y generalmente, existe mucho ausentismo en las sesiones desarrolladas.

A su vez, el Legislativo y el Ejecutivo se encuentran en una situación de preeminencia en relación con el poder judicial, el cual no ha sido dotada con las herramientas y los medios necesarios para llevar a cabo el ejercicio de sus funciones. Como resultado de esta situación se produce uno de los problemas más graves que tiene el país: la precariedad del aparato judicial, y por ende el crecimiento de la impunidad y la delincuencia.

---

<sup>36</sup> Moreno, Carlos. “La Reforma Municipal: ¿descentralización o centralismo?”. En: *Análisis Político* No 3, Bogotá, enero-abril de 1988.

<sup>37</sup> Garcés, María Teresa. Ob.cit, p.117.



## **1.6 La Ausencia del Control Público**

### *1.6.1 El Control Político*

Este tipo de control ejercido por el Congreso sobre las actuaciones del Gobierno, se ha desvirtuado por la continua presión ejercida por este último a través del “soborno”, el ofrecimiento de prebendas políticas , el nombramiento de Congresistas o de sus seguidores en cargos ejecutivos o en la diplomacia. Es común dentro de nuestra vida política que para la aprobación de un determinado proyecto de ley presentado por el Gobierno, se persuade a sus oponentes y críticos con la participación de estos en algún cargo público o a alguna institución, o que también, se favorezcan sus intereses personales en la aprobación de algún proyecto posterior.

### *1.6.2 La Labor de la Procuraduría y la Contraloría*

El nombramiento del Procurador General y del Contralor se hacía mediante elección en el Congreso, lo cual posibilitaba que esta elección no fuera imparcial debido a que se manejaban criterios partidistas y negociaciones clientelares. Esta situación, desencadenaría posteriormente en ineficiencia, parcialidad y politiquería en el control de la gestión pública.

Muchas de las investigaciones adelantadas por estos organismos de control requieren de procedimientos largos y exhaustivos, recayendo en muchos casos que los pronunciamientos y sanciones no se cumplan; y esto se debe básicamente a que se trata de encubrir a los implicados por razones de tipo político o como contraprestación por sobornos o favores recibidos. La anterior situación conduce, además de la falta de confianza y credibilidad hacia estos organismos, a un detrimento de la gestión pública puesto que se promueve el

despilfarro de los recursos públicos, la desviación de estos mismos y la inoperancia de las instituciones públicas en el cumplimiento de sus responsabilidades.

### 1.6.3 *Los Controles Jurisdiccionales*

#### 1.6.3.1 *El Control de Constitucionalidad por la Corte Suprema de Justicia*

Los Controles ejercidos por la Corte Suprema de Justicia son los más importantes para asegurar el poder de la Constitución y las bases mismas del Estado de Derecho. Mediante el “control previo”, la Corte es juez de los conflictos suscitados entre el Legislativo y el Ejecutivo, determinando las objeciones de inconstitucionalidad. El “control posterior” es obligatorio para los decretos de legislativos de estado de sitio y los de emergencia económica y social. Y es voluntario, mediante el ejercicio de acción popular de inconstitucionalidad declarado por cualquier ciudadano, sobre las leyes, decretos, y sobre los decretos de aprobación de planes y programas de desarrollo<sup>38</sup>.

El ordenamiento constitucional anterior, no permitía demandar los decretos legislativos expedidos durante el estado de sitio o de emergencia económica y social, este hecho conducía, sobre todo al fortalecimiento del Ejecutivo, permitiendo en muchos casos cometer abusos de autoridad y el detrimento de los derechos humanos y sociales de los ciudadanos.

#### 1.6.3.2 *El Control ejercido por el Consejo de Estado y los Tribunales del Contencioso Administrativo*

---

<sup>38</sup> Garcés, María Teresa. Ob.cit, p.120.

En cuanto a los controles ejercidos por estos organismos, existía un control previo sobre los actos municipales y un control posterior sobre los decretos y actos administrativos del orden nacional, departamental, intendencial y comisarial. “La jurisdicción de lo contencioso administrativo puede ser, y en ocasiones lo ha sido efectivamente, la gran defensora de las libertades públicas, en especial, de la libertad de prensa, del derecho a la información, de la carrera administrativa; y en ocasiones ha condenado a la Nación a cuantiosas indemnizaciones por excesos de las Fuerzas Militares o de policía, por ejemplo en casos de torturas, o de muertes de ciudadanos”<sup>39</sup>.

Una de las fallas del sistema judicial se encuentra en su falta de autonomía respecto a los otros dos poderes, la no existencia de una carrera judicial permitió que muchos nombramientos en esta rama se hicieran por compromiso político, “amiguismo”, o influencias personales. De igual manera, la cooptación como forma de renovación de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, dan lugar a clientelismos políticos, regionales o universitarios.

---

<sup>39</sup> Garcés, María Teresa. Ob.cit, p.122.

## **CAPITULO II**

### **EL PAPEL DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y LA CONFIGURACION DEL ESCENARIO POLITICO MUNICIPAL**

En este capítulo se pretende abordar lo referente al papel político asumido por los movimientos sociales en Colombia, destacando su importancia en el proceso de construcción democrática de espacios políticos locales, su oposición a un sistema centralizado y autoritario, como también, su proyección como alternativa política real ante la eminente crisis de los partidos tradicionales. Esta contextualización parte de los cambios ocurridos en la década de los ochenta en Colombia y Latinoamérica, tiempo en el cual la proliferación de todo tipo de movimientos sociales se hizo evidente, tanto en sus reivindicaciones, formas de lucha, como en su origen; y en donde, el rol del Estado cambio notablemente ante las distintas presiones internas y externas que lo asediaban.

Para tal efecto es necesario en primer lugar, acercarse hacia la conceptualización o caracterización de estos movimientos sociales a partir de los elementos ofrecidos por las diversas teorías de las ciencias sociales, tratando de identificarlos para un contexto propio como el colombiano, en donde su accionar esta motivado por diversos factores que ponen de presente su papel político y la problemática entre la sociedad civil y el Estado. En segundo lugar, se trata de establecer el papel político asumido por estos movimientos,

su incidencia en la redefinición de los gobiernos locales y la misma participación ciudadana. Finalmente, se aborda lo concerniente a la figura del Estado en tal proceso, destacando sus falencias ante la crisis de gobernabilidad presentada tanto en el escenario municipal como regional y destacando las políticas asumidas por éste, ante la necesidad de una nueva organización territorial y política que respondiera a factores de tipo económico, administrativo y cultural.

Las anteriores apreciaciones se constituyen como un acercamiento a entender el proceso de aparición de los movimientos políticos alternativos en Colombia, y propiamente en el campo político municipal; valorando la influencia que tuvieron los mismos movimientos cívico populares tanto en la expansión del espacio democrático como en la innovación de una nueva forma de hacer política.

## **2.1 Acerca de los Movimientos Sociales**

La irrupción de nuevos movimientos sociales en la actualidad, ha puesto en “jaque” los sustentos de algunas teorías clásicas de las ciencias sociales que han hecho estudios sobre esta realidad social como un fenómeno característico de occidente; tal suceso se presenta, para una sociedad como la latinoamericana en la que la confluencia de este tipo de manifestaciones es diversa o “pluriclasista”, dominada sobre todo, por aspectos referentes a la crisis gubernamental sostenida a varios niveles, tales como: el problema de la democracia, el Estado, los partidos políticos, la cultura, la organización territorial y las relaciones entre un Estado centralista y los entes regionales y locales<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup>Santana, Pedro. “Crisis municipal, movimientos sociales y reforma política en Colombia”. En: “Los Movimientos Sociales en Colombia”. Ediciones Foro Nacional por Colombia. Bogotá, 1989. p. 77.

Enseguida se conocerá de manera general, algunas de las corrientes teóricas de las ciencias sociales que permiten entender conceptualmente el comportamiento de los distintos movimientos sociales en la actualidad.

### 2.1.1 *Perspectiva Estructural-Funcionalista*

Este paradigma considera a los movimientos sociales como conductas grupales inconscientes e intermitentes, conformados por personas renuentes a los cambios y a la adopción de valores y normas que le ofrece la sociedad moderna<sup>41</sup>. Según esta teoría, las características de estos movimientos son la intransigencia, irracionalidad, desorganización e ilegalidad respecto al sistema social y político.

Dentro de esta perspectiva, la participación de los actores sociales parece verse como un ejercicio controlado y tutelado por el Estado en la búsqueda del gran objetivo de la modernización. En este sentido, “la acción social y la participación debe orientarse en lo político a fortalecer la democracia liberal formal de tipo representativo, y en lo social a consolidar las organizaciones propias de la democracia representativa, tales como el gremio, el sindicato, el partido”<sup>42</sup>.

Esta concepción asume el comportamiento social de acuerdo a las posibilidades que le ofrece la sociedad moderna, en la que todos los individuos pueden encontrar respuesta y solución tanto a sus demandas grupales como personales a través de los medios establecidos institucionalmente, es decir, el propio Estado y su sistema político, como también, los grupos sociales plenamente reconocidos (partidos, sindicatos, gremios).

---

<sup>41</sup> Vargas, Alejo. “ Los Laberintos de la Participación en Colombia: Avances y Retrocesos”. En: “Laberintos de la Descentralización”. ESAP. Bogotá, 1994. p. 123.

<sup>42</sup> Ibid. p. 124.

### 2.1.2 *Perspectiva Interaccionista*

Esta perspectiva asume el desarrollo como producto de la competencia de los intereses individuales. El Estado debe liberalizarse a sí mismo y tratar de disminuir su presencia, y también debe liberalizar la economía y la sociedad en general. La idea principal de este paradigma es la virtud de la competencia<sup>43</sup>.

Se trata de reducir la importancia del Estado y transformar su rol intervencionista, desarrollar la iniciativa privada en todos los campos, lo cual de alguna manera estimularía el progreso en general. Esta se constituye como una concepción netamente neoliberal del Estado, en donde su papel queda restringido a las funciones de la planeación del desarrollo, el manejo presupuestal, el control del orden público y la política exterior. En cuanto a lo político, se trata de estimular las formas de democracia participativa desideologizadas basadas en la acción privada<sup>44</sup>.

Dentro de este contexto, la acción social sólo es entendida en la medida que supla las carencias de responsabilidad Estatal en lo concerniente a necesidades básicas, aún cuando esto implique mayores costos de trabajo y dinero para las comunidades. Al igual que la perspectiva estructural-funcionalista, se tiene una concepción negativa sobre la aparición de los movimientos sociales puesto que tal motivo presupone la desorganización de la sociedad y la defuncionalidad del sistema político y económico.

### 2.1.3 *La Teoría de la Movilización de Recursos*

Esta teoría se constituye como una elaboración positiva sobre los movimientos sociales, en ella se destaca la movilización de unos actores sociales

---

<sup>43</sup> Ibid. p. 125.

organizados, dispuestos a conseguir resultados a partir del uso adecuado de recursos disponibles encontrados en la misma sociedad. Esta teoría sustenta que para la viabilidad de un movimiento social es imprescindible tanto la existencia de diferentes organizaciones, como de dirigentes con ciertas cualidades y capacidades para llevar a cabo la movilización<sup>45</sup>.

La acción de los movimientos sociales está determinada por las motivaciones individuales de quienes los conforman, en donde los objetivos generales se consiguen más por el enfrentamiento que por la misma colaboración entre los integrantes; todo ello, condicionado por la lógica de la movilización de recursos, en la que imperan los resultados sobre su forma de conseguirlos. En ese sentido, se enfatiza en el impacto político que puede conseguir el grupo, destacando como forma de acción reivindicativa la “protesta”, y dejando de lado aspectos tales como: las condiciones estructurales del conflicto, su impacto económico y social, y la dimensión cultural e ideológica de los individuos<sup>46</sup>.

#### 2.1.4 *La Aproximación Accionalista*

La perspectiva accionalista desarrollada en Europa rompe con los paradigmas establecidos por la tradición sociológica norteamericana, en la que se tiene una concepción negativa sobre la acción que ejercen los movimientos sociales, puesto que se presume que estos actúan al margen y en detrimento de la institucionalidad proporcionada por el mismo sistema político<sup>47</sup>. En la perspectiva accionalista, se establece una relación directa entre clases sociales

---

<sup>44</sup> Ibid. p. 125.

<sup>45</sup> Betancourt, Mauricio. “Movimientos sociales y Estado”. En: “Modernidad y sociedad política en Colombia”. Tercer Mundo Editores. Bogotá, 1997. p. 168.

<sup>46</sup> Ibid. p. 169.

<sup>47</sup> Santana, Pedro. “Movimientos sociales, gobiernos locales y democracia”. En: *Revista Foro* No 8. Bogotá, febrero de 1989. p. 27.



y la producción misma de la sociedad, la cual se dice que es producto de un proceso continuo de relaciones y de acciones sociales en enfrentamiento.

Los movimientos sociales son definidos en la medida que se encuentren organizados y lideren una acción colectiva; estos están dispuestos a entablar una oposición constante por la dirección misma del presente histórico, tratando de producir cambios sustanciales que trascienden el campo político y que busquen la transformación de la sociedad a partir de orientaciones de tipo cultural que les permitan establecer su control. De esta manera, el movimiento social es algo más que un grupo de presión política, puesto que pone en cuestión el control y uso de los recursos básicos de la sociedad, determinando aspectos de tipo productivo y económico, principios éticos, modelos de conocimiento; entre otros<sup>48</sup>.

Una de las consideraciones que rescata esta corriente teórica, es la importancia que tiene el conflicto dentro de la acción social de los movimientos, y a su vez, destaca la posibilidad de negociación y consenso al que se puede llegar dentro de este proceso respecto a factores sociales contrarios o adversos. La importancia de esta dinámica de confrontación entre los diversos movimientos sociales radica en el logro de una participación y un acuerdo diverso que incluya diferentes perspectivas sociales, no solamente de clase, sino también de tipo político, cultural y económico.

#### 2.1.5 *Los Nuevos Movimientos Sociales*

Al hacer referencia a unos “nuevos movimientos sociales”, este paradigma teórico pone en duda la vigencia de los estudios clásicos acerca de como esta

---

<sup>48</sup> Ibid. p. 27.

realidad social se ha venido analizando en occidente. Ernesto Laclau<sup>49</sup> analiza esta crisis de los paradigmas tradicionales de las ciencias sociales, a partir de las nuevas luchas sociales, y define ciertas características para estos, de acuerdo a su pertinencia en términos de conocimiento y poder interpretativo. Las características señaladas son las siguientes:

- ✓ La identidad de los grupos sociales era dada por categorías pertenecientes a la estructura de la sociedad; es decir, el lugar que los sujetos ocupan frente a los medios de producción.
- ✓ La clase de conflicto era determinada según el paradigma diacrónico-evolutivo. Es decir la presunción de un desarrollo evolutivo y lineal de la historia. El carácter inevitable de los cambios en un sentido progresivo sin que dependa de la conciencia social de los actores sociales o los agentes sociales.
- ✓ Los movimientos sociales se agotan en lo político, es decir la pluralidad de espacios que de hecho ocupan los movimientos sociales fue reducida a la esfera de la representación política, desconociendo campos como el económico en el que se puede definir la identidad de los agentes sociales.

Teniendo en cuenta las anteriores apreciaciones, Laclau define a los nuevos movimientos sociales como aquellos donde tales características no se cumplen. “El rompimiento del paradigma tradicional se traduce en que, primero, es casi imposible identificar al grupo y por lo tanto el concepto de lucha de clases es insuficiente para analizar los conflictos sociales contemporáneos; segundo, el colapso de la unidad sincrónica entre las diferentes posiciones del agente ha conducido a una crisis en la teoría diacrónica de etapas, y tercero, los agentes sociales no se conciben como único nivel de la sociedad, y su presencia en los

---

<sup>49</sup> Laclau, Ernesto. “Los nuevos movimientos sociales y la pluralidad de la sociedad”. En: *Revista Foro* No 4. Bogotá, noviembre de 1987. p.4

demás niveles no es la representación de intereses”<sup>50</sup>. De esta manera, los movimientos sociales contemporáneos vienen cuestionando la esencia más profunda del poder, incluido claro esta, el poder político. Y este cuestionamiento tiene que ver tanto con las formas que el poder ha asumido en la organización del Estado, así como las tradicionales relaciones que este mismo ha asumido con la sociedad civil y con el ciudadano, es decir, con el propio individuo y su personalidad<sup>51</sup>.

Reafirmando los planteamientos e hipótesis establecidas por Ernesto Laclau, algunos teóricos sociales como David Slater y Chantal Mouffe<sup>52</sup>, presentan una serie de características que resaltan la naturaleza de los llamados nuevos movimientos sociales. En primer lugar, “la extensión del conflicto a áreas ajenas a la lucha tradicionalmente privilegiados dentro del proceso de producción o, lo que algunas veces se ha llamado, la multiplicación de lugares o espacios de lucha política”. En segundo lugar, “el proceso político por la creación de luchas democráticas que no sólo es articular luchas de grupos subordinados, sino, en especial, luchas por la democratización de las múltiples posiciones del sujeto, de cada agente social que participe en la lucha”. Y finalmente, la construcción o elaboración de nuevas identidades y de nuevas prácticas, que conformen una visión de sociedad abierta, un esfuerzo democratizador, con mayor control y autonomía, desalienación. En síntesis: autonomía, solidaridad, participación directa y democratización pueden todas relacionarse con la construcción o conformación de nuevas identidades políticas dentro de los nuevos movimientos sociales.

---

<sup>50</sup> Betancourt, Mauricio. *Ob.cit*, p, 171.

<sup>51</sup> Santana, Pedro. “Movimientos sociales, sociedad civil y cultura democrática”. En: “Los Movimientos Sociales en Colombia”. Ediciones Foro Nacional por Colombia. Bogotá, 1989. p. 30.

<sup>52</sup> Slater, David. “Nuevos movimientos sociales y viejas preguntas políticas”. En: Revista Foro No 8. Bogotá, febrero de 1989. p. 5.

En conclusión se puede decir que los anteriores argumentos llevaron a plantear a Slater, además, de que todo proyecto de transformación democrática y socialista tiene en la sociedad contemporánea unas bases sociales mucho más amplias y heterogéneas, que todo sujeto social está inscrito en una cadena de relaciones sociales articuladas no solamente a la producción, sino también a factores como la raza, el territorio, la cultura o el género<sup>53</sup>. De tal forma, la creación de una lucha democrática no se constituye solamente por la articulación de las diferentes luchas de los diferentes grupos sociales, sino que es también una lucha por la democratización de las múltiples posiciones del sujeto, es decir, la importancia de la subjetividad de cada agente social que participa en la lucha y de las distintas construcciones posibles que pueden surgir a partir de dicha posición<sup>54</sup>.

Otras posiciones como las asumidas por Manuel Castells y Jordi Borja, destacan el accionar de los nuevos movimientos sociales a partir de una perspectiva propiamente urbana, en la que se tienen en cuenta todo tipo de elementos tales como el origen, la cultura, su organización, sus propuestas reivindicativas; entre otros, todos ellos producto de las contradicciones desarrolladas al interior del mismo medio urbano. Para Castells<sup>55</sup>, los movimientos sociales son entendidos como una práctica colectiva consciente que se origina en problemas urbanos y es capaz de producir cambios cualitativos en el sistema urbano, la cultura local y las instituciones políticas en contradicción con los intereses sociales dominantes institucionalizados al nivel de la sociedad.

---

<sup>53</sup> Ibid. p. 7.

<sup>54</sup> Santana, Pedro. "Movimientos sociales, sociedad civil y ...". *Ob.cit*, p. 32.

<sup>55</sup> La definición aquí presentada por Manuel Castells sobre los movimientos sociales, aparece citada por Pedro Santana en uno de sus trabajos reseñados anteriormente. "Movimientos sociales, gobiernos locales y..". *Ob.cit*, p.26.

En lo que se refiere a Jordi Borja<sup>56</sup>, trabaja, principalmente, los movimientos urbanos, a los que caracteriza como espontáneos y altamente defensivos, aunque su organización, durabilidad y estabilidad depende de las problemáticas que se tratan de enfrentar. Su estudio parte de su gestación como grupo que tiene que ver con la mayor o menor rapidez de su reivindicación, y se destaca, primero el papel de la información, y segundo, la conversión de necesidades individuales en reivindicaciones generales. Finalmente, Borja presenta cuatro clases de movimientos urbanos, los cuales son clasificados de acuerdo a su causalidad: primero, el deterioro de las condiciones de vida; segundo, la amenaza de la acción urbanista; tercero, el déficit constante de vivienda o servicios; y cuarto, oposición urbana de la administración local. Tales movimientos pueden aparecer en barrios marginales populares e interclasistas, lo que les da la base social y territorial.

Otro elemento que los modernos movimientos sociales cuestionan es el referido al poder político; este tipo de cuestionamiento se constituye como una crítica directa a la acción del Estado moderno en por lo menos tres aspectos que conforman su estructura. "En primer lugar al burocratismo y su excesivo centralismo, ante ello los diferentes movimientos sociales han reclamado más participación, menos burocracia y respuesta a sus peticiones de que sean otorgados más poderes a la sociedad civil y que el Estado tenga menos injerencia en los asuntos ciudadanos. Pero también han reclamado mayor poder para los entes locales, mayores recursos, etc. En síntesis una nueva relación del Estado con la sociedad civil en la que la subordinación de esta última sea menos onerosa y una mayor participación ciudadana en aquellos asuntos que la involucran, desde las plantas nucleares hasta los presupuestos locales"<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> Borja, Jordi. "Estado, descentralización y democracia". Ediciones Foro Nacional por Colombia. Bogotá, 1989. p. 96

<sup>57</sup> Santana, Pedro. "Movimientos sociales, sociedad civil y ...". *Ob.cit*, p.33.

Un segundo aspecto es el que tiene que ver con la estructura del Estado democrático representativo; a este se le critica su escasa relación con la sociedad en su propósito de representarla políticamente en su totalidad. “Los parlamentos modernos se supone que representan políticamente a los ciudadanos siendo además parte del Estado. No obstante este modelo, predominante en las democracias formales de Occidente, ha sido duramente cuestionado. Vuelve a ser objeto de reflexión el tema de la representación democrática en particular y de la democracia representativa y sus relaciones con formas de democratismo directas, en general”<sup>58</sup>.

En tercer lugar, se discute sobre la naturaleza y características de los partidos y movimientos políticos que representan a la sociedad en las distintas esferas del poder del Estado. Los movimientos sociales en el caso de América Latina representan canales alternos de representación de interés sectoriales o fuertemente localizados en el territorio, presentándose en algunos casos, como alternativas políticas reales de base popular ante la nula representación y exclusión de la que han sido objeto por parte de partidos políticos de tipo oligárquico o tradicional<sup>59</sup>.

Por último, a manera de conclusión vale la pena destacar la apreciación sobre los nuevos movimientos sociales hecha por el sociólogo James Petras, quien resume de una forma acertada y concisa las principales categorías que identifican a estos nuevos movimientos respecto a su diferenciación con los antiguos. Tales categorías son las siguientes:

---

<sup>58</sup> Ibid. p.34

<sup>59</sup> Ibid. p. 34.

- ✓ Los movimientos sociales actúan fuera del control de las maquinarias partidistas, parlamentarias, electorales y estatales que han dominado usualmente la movilización popular.
- ✓ Los movimientos sociales son dirigidos por personas de base ligadas a las luchas cotidianas, dirigentes controlados directamente a través de asambleas populares y formas similares de vigilancia.
- ✓ Los movimientos tienen una causa inmensa. Proliferan en todos los países y politizan y movilizan a sus miembros de manera continua con base en los problemas que más les preocupan.
- ✓ La estructura y organización de los nuevos movimientos sociales es eminentemente democrática: es una democracia viva que va examinando viejos y nuevos asuntos continuamente.
- ✓ Los movimientos sociales se han extendido de un sector de la economía a otros, cubriendo desde la actividad productiva hasta la distributiva, desde la vida económica hasta la social, desde los barrios antiguos hasta los mejorados, desde las fábricas hasta las calles.
- ✓ Los movimientos proliferan y se extienden entre los más oprimidos, entre la población más diversa ocupacionalmente hablando, gracias a la existencia de un vasto ejército de líderes informales de opinión constituido por trabajadores educados, articulados y extrovertidos<sup>60</sup>.

Este ha sido un bosquejo acerca de las distintas corrientes teóricas de las ciencias sociales que han intentado plantear ciertos presupuestos sobre el fenómeno de los movimientos sociales. Teniendo en cuenta las diversas interpretaciones conocidas anteriormente, se podría establecer una cierta caracterización de este tipo de conductas colectivas ya sea como nuevas,

---

<sup>60</sup> James Petras aparece citado por Mauricio Betancourt en el artículo referente a los movimientos sociales ya reseñado anteriormente. Betancourt, Mauricio. "Movimientos sociales y Estado". *Ob.cit*, p. 173.

viejas, disfuncionales, democráticas, o históricas; en fin, con mayor o menor énfasis en las condiciones sociales, políticas, económicas e ideológicas de las que emergen; dichos movimientos nos remiten a pensar la relación existente tanto con el Estado como la misma sociedad, de acuerdo a las reivindicaciones que promueven y el territorio donde surgen.

El caso de América Latina, nos ayuda a entender la complejidad de su investigación, puesto que deja planteado la imposibilidad de adscribir clasistamente a los movimientos sociales cívico-populares, ya sea por las múltiples expresiones existentes, por su permanencia y constancia en el tiempo o por su forma de organización; entre otras. La constatación de que importantes sectores de la población del aparato productivo capitalista y en la cual se ocupa una parte importante de la población toma parte de ellos. La creciente importancia de los “sectores medios” de la sociedad que ocupan lugares importantes en movimientos indigenistas, ecologistas, étnicos, etc. Todo esto ha llamado la atención sobre la pluralidad de los sectores involucrados en luchas por redistribución de ingresos, medios de consumo colectivo, servicios públicos y sociales, vigencia de los derechos humanos, rechazo a distintas formas de violencia, reclamos regionales y exigencia de reforma de los aparatos públicos locales y regionales para una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos, etc.

## **2.2 Los Modernos Movimientos Sociales en Colombia**

La investigación sobre los nuevos movimientos sociales en Colombia ha tenido grandes desarrollos en los últimos años, prueba de ello son las diversas elaboraciones acerca de este fenómeno hechas por Pedro Santana Rodríguez, en las cuales se analiza de manera detallada y concisa el proceso de consolidación de tales movimientos tomando como referente cronológico de su



consolidación los años ochenta, en la medida que durante este período estos movimientos alcanzaron ciertos logros políticos, económicos y sociales; abrieron espacios que posibilitaron una mejor participación ciudadana; despertaron conciencia sobre las necesidades y carencias de la población ante el abandono del Estado; y plantearon la aparición de nuevos movimientos políticos distintos a los tradicionales.

Se puede decir que los movimientos sociales tanto en Colombia como en América Latina tienen su origen en las contradicciones sociales que afectan a amplios sectores de la población. Tales contradicciones no son coyunturales, pues forman parte de la manera como viven cotidianamente millones de personas tanto en la ciudad como en poblaciones menores y sectores agrarios. Estas contradicciones han dado lugar entre nosotros a diversos tipos de movimientos, los cuales para el caso Colombiano podrían ser clasificados de la siguiente manera<sup>61</sup>:

### *2.2.1 Los que tienen origen en las relaciones de trabajo*

Estos movimientos sociales buscan generalmente reivindicaciones de tipo económico ante la pérdida de poder adquisitivo de sus salarios y el aumento desenfrenado del costo de la vida; luchan ya sea por mantener ciertos compromisos establecidos, mantener privilegios ganados o por que se les respeten derechos laborales que avalan su condición y dignidad humana. Este tipo de contradicción específica ha dado origen al desarrollo y mantenimiento del movimiento sindical de los trabajadores, el cual se ha constituido como uno

---

<sup>61</sup> La clasificación acerca de los nuevos movimientos sociales aquí establecida es tomada del trabajo elaborado por Pedro Santana, en ella se tiene en cuenta ciertos aspectos que determinan el tipo movimientos que se pueden gestar de acuerdo a las reivindicaciones que portan o el escenario donde se originan; para tal efecto, se toma como precedente las luchas sociales adelantadas en los años ochenta por diversos actores y movimientos. Santana, Pedro. "Movimientos sociales, gobiernos locales y democracia". *Ob.cit*, p.21.

de los movimientos sociales más importantes del país en el sentido que ante él, confluyen diversos intereses sectoriales expresados por otros movimientos. Por ejemplo, ante la agudización de la violencia política y la impunidad generalizada, la Central Unitaria de Trabajadores -CUT-, ha adquirido un protagonismo no sólo en el terreno salarial y económico sino también un protagonismo social y político. Esta organización obrera se ha introducido en temas y debates sobre la situación de los derechos humanos y la violencia; sobre la necesidad de reformas de fondo en el plano económico y social; sobre las medidas que los distintos gobiernos deberían implementar frente a temas como la deuda externa, la necesidad del plebiscito y una constituyente nacional; entre otros<sup>62</sup>.

El protagonismo logrado por este tipo de organizaciones radica tanto por la fuerza sindical en la agrupación de la mayoría de los trabajadores afiliados a sindicatos en el país, como en su aceptación como una parte institucionalizada de la sociedad civil, legalmente reconocida y de vital importancia por la relación constante que mantiene en los diversos procesos de acumulación capitalista.

El sindicalismo como movimiento se ha visto limitado por distintas razones, entre las cuales se puede destacar las siguientes: razones de tipo político, puesto que los partidos políticos tradicionales y el mismo Estado han optado por entablar ante él una estrategia de debilitamiento constante a través de prácticas como el chantaje y el soborno de las dirigencias, la represión a los sindicatos autónomos e independientes. Otra razón que ha impedido su accionar y desarrollo ha consistido en la limitación de los derechos sindicales, entre los que se destaca la prohibición de la huelga, los paros de los servicios públicos y la clasificación de los diversos sindicatos en categorías. Entre otros problemas que ha venido enfrentando la organización sindical en Colombia, especialmente

---

<sup>62</sup> Ibid. p. 21.

la CUT, vale la pena destacar el concerniente al de la desaparición violenta de sus integrantes y dirigentes; este hecho se fundamenta en la acción emprendida por sectores de extrema derecha que consideran a este tipo de organizaciones como la expresión sindical de la guerrilla. Finalmente, un último aspecto que corrobora las limitaciones de este tipo de acción social tiene que ver con las relación difusa que han entablado con los partidos y movimientos políticos, puesto que las relaciones con la izquierda son aceptables y con los partidos tradicionales muy distantes, creando en ellos una cierta estigmatización y en muchos casos desapego por parte de ciertos sectores de la población<sup>63</sup>.

Sin embargo, a pesar de los inconvenientes anotados la organización sindical en Colombia ha logrado sobrevivir y se ha establecido como un movimiento social importante en el escenario político y social del país; aunque en un comienzo sus propósitos eran meramente salariales, ajenos a los cambios necesarios para el país y distantes de otros sectores sociales, su evolución en su organización la ha perfilado como una fuerza determinante para las reivindicaciones sociales de una gran parte de la población.

### *2.2.2 Los que tienen origen a partir de la crisis urbana y regional*

Estos movimientos son los llamados cívico-populares y comprenden organizaciones diversas como comités cívicos locales y regionales, ONG's, juntas comunales y de vecinos, que por lo general se agrupan en torno a reivindicaciones de orden urbano y regional. Gran parte de estos movimientos tienen como medio de presión común el paro cívico, que consiste en la paralización de actividades de tipo productivo, transporte, administrativas,

---

<sup>63</sup> Ibid. p. 22.

educativas y comerciales de un municipio o de una región, aunque también esta actividad puede adquirir una dimensión nacional<sup>64</sup>.

Es difícil establecer una categorización propia sobre los movimientos cívico-populares debido a su complejidad, pero existen ciertos patrones que permiten identificar las razones tanto de su origen, como de las propuestas que portan. Entre ellas cabe destacar las siguientes cuatro:

En primer lugar, "la existencia en el país de un desarrollo desigual del capitalismo, lo que se traduce en la presencia de un profundo desajuste regional en términos no sólo de agregación de valor sino también a la desigual en insuficiente distribución de los servicios públicos"<sup>65</sup>. El desarrollo desigual concentra los medios de producción en las principales ciudades del país, al igual que se privilegia las zonas agrícolas donde la infraestructura social y productiva se encuentra más desarrollada por el predominio de cultivos comerciales producto de la gran hacienda (café, algodón, arroz, soya, palma africana, etc.); ante esta situación, las limitaciones de algunas poblaciones y regiones de economía campesina son evidentes, puesto que se carece de la infraestructura necesaria para lograr un desarrollo regional equitativo (vías de comunicación, acueductos, electrificación, centros educativos y de salud, etc.).

Este tipo de movimientos tiende a localizarse en aquellas regiones más atrasadas y apartadas del país, zonas de colonización, así como también en zonas de predominio de economía campesina. La presencia de sectores sociales en estos movimientos es muy heterogénea, pues en ellos hacen presencia estudiantes, campesinos, trabajadores, comerciantes, sectores eclesiásticos y gremios de pequeños y medianos empresarios. Las reclamaciones más frecuentes por las que este tipo de movimientos se ha

---

<sup>64</sup> Ibid. p. 22.

manifestado se encuentran las siguientes: construcción de obras de infraestructura urbana y rural, oposición a la ejecución de ciertas obras que perjudican sus intereses y promoción de programas que permitan el empleo y el desarrollo de la región.

Un segundo tipo de movimientos está relacionado con la crisis de los servicios públicos. Estos movimientos sin ser exclusivos de las grandes ciudades, si se manifiestan con mayor fuerza en ellas. La manifestación más común en este caso es la protesta urbana determinada por los siguientes problemas: insuficiencia en la prestación de servicios de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, recolección de basuras y transporte público urbano.

Los movimientos conformados sobre esta problemática se manifiestan de manera diferente de acuerdo al tamaño de la población afectada, es decir, si es un pueblo pequeño, una ciudad intermedia o una gran ciudad; así como también en sus formas de protesta, puesto que para poblaciones pequeñas la forma más común de reclamación es el paro cívico en razón de su eficacia para presionar al Estado, para ciudades intermedias lo son la toma de dependencias públicas, marchas, taponamiento de vías, etc; en cuanto a las grandes ciudades se recurre a las anteriores formas adicionando la paralización de grandes sectores de la ciudad. Otra diferencia existente entre estos movimientos por su tamaño poblacional, es la determinada en cuanto a quien van dirigidas sus reclamaciones, ya que para poblaciones pequeñas estas son orientadas principalmente al gobierno central o departamental, en razón de que en estos casos los municipios se desligan de su responsabilidad ante sus deficiencias económicas; en el caso de las ciudades intermedias se dirigen también a estos

---

<sup>65</sup> Ibid. p. 23.

sectores, incluidos las administraciones municipales y las empresas prestadoras de servicios<sup>66</sup>.

Un tercer tipo de movimiento cívico-popular está expresado en la sociedad moderna alrededor de la problemática agraria del país<sup>67</sup>. Los conflictos de este tipo que se expresan como movimientos asumen problemáticas diversas (conflictos por la propiedad agraria, la asistencia técnica, el crédito, las vías, etc.) debido a su débil organización, su inconstancia, dispersión y nula expresión. Las movilizaciones campesinas han contado con la presencia importante de organizaciones comunales, ligas campesinas y organizaciones indígenas. Sus reivindicaciones suelen ser de tipo regional, en las que se incluyen un gran número de peticiones y se solicitan acuerdos rápidos ante los mecanismos de presión utilizados (marchas regionales, toma de dependencias, taponamiento de importantes vías departamentales y nacionales).

Por último, un cuarto tipo de protesta tiene que ver con la situación de violencia que viven algunas regiones del país<sup>68</sup>. Este tipo de protesta ha sido adelantada sobre todo por sectores campesinos e indígenas quienes se han visto mayormente afectados por la presencia de grupos armados en su territorio: guerrilla, ejército, grupos paramilitares y narcotraficantes. La población civil exige principalmente la no inclusión de ella en el conflicto que se vive, el cese de enfrentamientos y el respeto de los derechos humanos, o también, se protesta por asesinatos a dirigentes cívicos o políticos.

### 2.2.3 *Otros movimientos sociales*

---

<sup>66</sup> Según Pedro Santana Rodríguez, en Colombia entre 1978 y 1986 se realizaron 207 paros cívicos; de los cuales 105 tenían como objeto el tema de los servicios públicos, posibilitando determinar hacia quien iban dirigidos; al nivel nacional se dirigieron 35, al nivel departamental 39, al municipio 27 y a las empresas 4. Ibid. p. 24.

<sup>67</sup> Ibid. p. 24.

<sup>68</sup> Ibid. p. 25.

Para la clasificación establecida anteriormente sobre los modernos movimientos sociales en Colombia se tuvieron en cuenta algunos parámetros que determinaron la importancia de estos; dentro de esta tipificación ubicada principalmente en los años ochenta, aparecen reseñados distintos movimientos cívico-populares que según el tipo de reivindicaciones que portaban y el número de acciones o movilizaciones que adelantaban se establecía su importancia. Sin embargo, con esto no quiero decir que la acción emprendida por estos movimientos no tenga ningún valor político y social, al contrario, ya que gracias a ellos se dio inicio a la transformación del Estado Colombiano en muchos aspectos, lo cual demostraba la incapacidad de este para responder a las diversas demandas que le presentaba la nueva Colombia y el mundo moderno.

Dentro de este contexto, también se puede resaltar la labor de otros sectores sociales, que aunque no portaban reivindicaciones encaminadas a la solución de demandas de tipo material o económicas (como la buena prestación de servicios públicos, la construcción de obras de infraestructura, etc), o no movilizaban a la gran mayoría de la población, si argumentaban razones por el derecho a un reconocimiento de su cultura, a la creación de nuevos espacios políticos democráticos, al respeto de un territorio y una identidad, o la prestación de adecuados servicios sociales (salud y educación) que posibilitaran la formación de una persona digna. En este tipo de movimientos sociales se puede destacar los siguientes grupos, algunos con mayor o menor peso político o mayor o menor organización, pero de gran importancia en su acción social: los grupos indígenas, las negritudes, los grupos ecologistas, los movimientos juveniles, las organizaciones de mujeres, los estudiantes universitarios; entre otros.

En este momento, quisiera referirme a la importancia que ha tenido el movimiento indígena en Colombia, puesto que su organización, constancia y resistencia a lo largo de la historia le ha posibilitado que su cultura y territorio sobreviva, aún más, cuando se han ganado espacios y reconocimientos políticos por parte del Estado. Prueba de ello, fue su influencia y participación en el proceso constitucional del 91, el logro de curules en el Congreso y la conformación de nuevos movimientos políticos.

Presente a lo largo de toda nuestra historia y con expresiones importantes en diferentes momentos de ella, el movimiento indígena comienza su proceso de coordinación y organización nacional a partir de la década del setenta. “Contribuye a ello el fortalecimiento de la organización indígena en algunas regiones (CRIC en el Cauca, por ejemplo) y al enorme potencial de recursos que significa el que muchas de las comunidades hayan logrado sobrevivir a la “civilización”, manteniendo viva su cultura y pudiendo reconstituir su organización”<sup>69</sup>. Hoy son muchas las organizaciones regionales indígenas extendidas por todo el país, que organizados dentro de la ONIC (Organización Nacional Indígena de Colombia) vienen implementando diversos tipos de programas con base en la recuperación de tierras y exigiendo siempre al Estado garantías que permitan la sobrevivencia de su cultura<sup>70</sup>.

### **2.3 Los Movimientos Populares y la Reforma de los Gobiernos Municipales**

La realidad del municipio Colombiano, ha estado condicionada por las transformaciones sufridas por el Estado a lo largo de nuestra vida republicana. Desde finales del siglo XIX y durante todo el siglo XX, la estructura del Estado

---

<sup>69</sup> Casasbuenas, Constantino. “Las ONG’S y los Movimientos Sociales en Colombia”. En: *Revista Foro* No 8. Bogotá, febrero de 1989. p. 35.

<sup>70</sup> *Ibid.* p. 35.



de nuestro país se ha mantenido estática. La constitución de 1886, dejó sentadas las bases de una vida institucional con unas características bien definidas, que por más de un siglo marcaron las perspectivas de todas las actuaciones de las autoridades locales<sup>71</sup>.

La democracia representativa, que orientó durante mucho tiempo todo el proceso decisonal público; el sistema de dirección y administración centralista, que por sus limitaciones operativas adoptaba formas reducidas para el entendimiento y conocimiento de la realidad de las localidades, atendiendo a esquemas tecnocráticos y sectoriales; la concentración de la inversión pública en manos del nivel central; la deformación del régimen político, sustentada por una estructura clientelista que se adoptó para el manejo de las relaciones de los gobernantes con sus ciudadanos, fueron algunos de los aspectos que determinaron la dinámica de la vida municipal a lo largo de muchos años.

Los anteriores aspectos, característicos para una época determinada, fueron válidos en su momento pero no justos en su práctica. La dispersión poblacional de nuestro territorio, la escasez de vías de comunicación, la poca cobertura de servicios básicos de educación y salud, la precariedad administrativa y organizativa del estado en todos sus niveles; se convirtieron en los elementos adecuados para mantener por casi más de un siglo, una estructura organizativa del Estado, que durante gran parte de este tiempo reportó buenos resultados y sin la cual no habría sido posible el origen y mantenimiento de la vida institucional del país.

Sin embargo, el dinamismo social que se generó a mediados del siglo XX, provocado por el avance tecnológico y científico, el surgimiento y rápido agotamiento de modelos económicos sustentados en el intervencionismo y el

---

<sup>71</sup> Moreno, Carlos. "La Reforma Municipal: ¿Descentralización o Centralismo?". En: *Análisis*

asistencialismo, la aparición de modelos aperturistas, hicieron que el modelo de Estado, adoptado por la mayoría de los países latinoamericanos, y especialmente nuestro país, entrara en crisis al presentar serios indicios de su debilitamiento<sup>72</sup>. Unido a esto, las deficiencias marcadas en los procesos de gestión pública, en donde la ausencia de criterios gerenciales mínimos permitieron cada vez más la solidificación de las prácticas clientelistas, politiqueras e individualistas, dejando de lado prácticas y conceptos de planificación, organización, evaluación, dirección y control de la gestión, acordes a los nuevos desarrollos teóricos y prácticos que la nueva realidad reclamaba.

Sobre este proceso de cambio y adecuación sufrido por el Estado colombiano especialmente en la década del ochenta, Fabio Velásquez establece algunos factores que condicionaron dicha transformación, la cual según él, debe ser entendida a partir de dos órdenes, una determinada por los cambios presentados a nivel mundial y la otra presionada por las condiciones internas del país, es decir, por las circunstancias sociopolíticas que abonaron el terreno para el impulso de las reformas descentralistas<sup>73</sup>.

En cuanto a los factores determinados por el contexto internacional, estos se encuentran sustentados en cuatro tendencias:

- ✓ La revolución científica y tecnológica que ha tenido profundos efectos en los procesos productivos: el reemplazo del modelo fordista, el quiebre del sindicalismo de gran escala, la preeminencia de los “insumos de conocimiento” y la presencia de estructuras industriales

---

*Político* No 3. Bogotá, enero-abril de 1988. p. 31.

<sup>72</sup> Velásquez, Fabio. “Descentralización y Modernización del Estado en Colombia: Balance de una experiencia”. En: *Nómadas* No. p. 24.

<sup>73</sup> *Ibid.* p. 24.

que incorporan procesos de deslocalización, desconcentración y descentralización.

- ✓ La internacionalización de las operaciones de capital, con un doble impacto sobre la función del Estado: de un lado, la desnacionalización de los Estados centrales, determinados cada vez más por decisiones y racionalidades de orden supra-nacional. De otro lado, la desconfianza en el Estado como agente de desarrollo y bienestar social y como facilitador de las condiciones de la reproducción del sistema económico.
- ✓ Las crecientes demandas de la sociedad civil por mayor autonomía local y mayor participación en la toma de decisiones. La autorepresentación y el autogobierno aparecen como instrumentos necesarios y útiles para la solución de las necesidades cotidianas.
- ✓ La privatización de las actividades productivas y de servicios. Se presume que el contrato social característico del Estado Bienestar ha perdido toda justificación y utilidad, lo que hace necesario un modelo alternativo que supere la deficiente calidad de la gestión pública y la irracionalidad del uso de los recursos. La descentralización se plantea como una vía a través de la cual se descarga a los entes centrales de ciertas responsabilidades y se entrega al sector privado la prestación de algunos servicios con una cierta garantía de eficiencia y calidad.

“Este nuevo entorno internacional ha puesto de presente la insuficiencia de los modelos centralistas de organización estatal. El municipio aparece en ese contexto como un elemento cada vez más importante de la estructura político-administrativa de los países, como el centro de impulsión de políticas económicas y sociales y como órgano ejecutor o facilitador de procesos

destinados a satisfacer demandas productivas y de calidad de vida de la población”<sup>74</sup>.

El segundo orden de factores, es establecido por las condiciones internas del país que permitieron el desarrollo de las distintas reformas descentralistas. Este debate en Colombia tiene su origen hace más de dos décadas cuando el Presidente López Michelsen introdujo el tema de la administración territorial como parte de las discusiones que debería adelantar la Constituyente que propuso al país para reformar la Carta Política<sup>75</sup>. De ahí en adelante, asuntos como la autonomía de los entes territoriales, las relaciones intergubernamentales (políticas y fiscales), el traslado de competencias a municipios y departamentos, la eficiencia de la gestión local, la planificación territorial, etc., se convirtieron en foco de debate público y en objeto de reformas parciales<sup>76</sup>.

Ese debate y las reformas subsecuentes no fueron sin embargo producto de la iniciativa o de las convicciones ideológicas de algunos gobernantes, de discusiones académicas o de jugadas políticas calculadas, sino de una “realidad efervescente” que clamaba a gritos por una reforma de las instituciones políticas como único camino para distensionar al país<sup>77</sup>.

Desde finales de la década del setenta el malestar de amplios sectores de la población venía aumentando en su número e intensidad, y se expresaba a través de distintas formas de protesta ciudadana (paros cívicos locales y regionales, movilizaciones campesinas, marchas, etc.), que reflejaban la incapacidad de un Estado centralizado, clientelizado y burocratizado, dispuesto

---

<sup>74</sup> Ibid. p. 25.

<sup>75</sup> Sobre la reforma Constitucional a la que se hace referencia es a la del año de 1968, en el período presidencial de Alfonso López Michelsen.

<sup>76</sup> Betancourt, Mauricio. *Ob.cit*, p. 181.

<sup>77</sup> Velásquez, Fabio. *Ob.cit*, p. 24.

a responder tanto a sus demandas como a sus aspiraciones políticas, sociales y económicas. Como fue reseñado anteriormente, al referirme a los nuevos movimientos sociales en Colombia, los motivos de protesta eran muy variados, entre los que se puede destacar los siguientes: carencias de la población en materia de vivienda, empleo, infraestructura vial y transporte, servicios públicos y equipamientos sociales; ausencia del Estado en regiones apartadas del país; ausencia de mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones; autoritarismo del régimen en el tratamiento de los conflictos sociales; deslegitimación de los partidos políticos como canales de expresión ciudadana; crisis de representatividad del sistema político, violencia, etc<sup>78</sup>.

En este sentido, las reformas descentralistas adelantadas en ese tiempo se constituyeron como una respuesta a la emergencia social y política que se vivía en el país; como diría Fabio Velásquez al referirse a este tipo de reformas: “En un primer momento la reforma descentralista constituyó una respuesta a la crisis política, una “válvula de escape” a la tensión social acumulada en el país y un mecanismo a través del cual la dirigencia de los partidos tradicionales pretendió retomar las riendas del poder político y recuperar una legitimidad propia y del régimen, en ese momento desdibujada”<sup>79</sup>.

Lo anterior explica la razón del por qué, a diferencia de lo que ocurrió en otros países de América Latina, en Colombia este tipo de reformas tuvieron un mayor matiz político que fiscal o administrativo; dicha razón se sustenta con la incorporación de distintos mecanismos de participación ciudadana y la primera elección popular de alcaldes, figuras propias de la reforma adelantada en el año de 1986<sup>80</sup>. Cabe anotar, que con la promulgación de la Constitución del 91 se

---

<sup>78</sup> Velásquez, Fabio. “Crisis municipal y Participación Ciudadana en Colombia”. En: *Revista Foro* No 1. Bogotá, septiembre de 1986.

<sup>79</sup> Velásquez, Fabio. “Descentralización y modernización del...”. *Ob.cit*, p. 25.

<sup>80</sup> En cuanto a las reformas adelantadas en los años ochenta, y propiamente las impulsadas en el gobierno del Presidente Belisario Betancur, se encuentran las siguientes: El Acto Legislativo

fortaleció el proceso descentralista, puesto que realza la importancia de los entes locales en cuanto a su autonomía política, fiscal y administrativa, definiendo al municipio como la principal entidad de la división político-administrativa del Estado, entregándole funciones relativas al ordenamiento territorial, a la promoción del desarrollo comunitario y a la promoción de la participación ciudadana.

El contenido de la reforma municipal en sus rasgos básicos busca democratizar, abrir al municipio a la participación ciudadana, pero hay que tener en cuenta que todos los asuntos importantes de la vida comunitaria no se resuelven en el municipio y muchos de ellos que se podrían resolver en los municipios dependen de decisiones que han sido adoptadas como políticas nacionales, o en algunos casos, ni siquiera han sido tenidas en cuenta. Por ejemplo, el tema agrario o el del conflicto armado, necesitan de un tratamiento profundo puesto que requiere de políticas o reformas de orden nacional, pero sin embargo, afectan de manera notoria a las comunidades y poblaciones del orden local.

Dentro de este contexto, los nuevos movimientos sociales han cuestionado la forma como ha evolucionado en Colombia el gobierno local, resaltando sus falencias y debilidades a través de las distintas demandas y reivindicaciones por las que se movilizaron durante mucho tiempo<sup>81</sup>. En gran parte, gracias a su

---

01 de 1986 y la Ley 11 del mismo año, en ellas se establece respectivamente, lo referente a la participación ciudadana con la elección directa de los alcaldes, la consulta popular y la solución de problemas de carácter local al crear mecanismos de participación como las Juntas Administradoras Locales, la participación de usuarios en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos y la vinculación de organizaciones cívicas, en calidad de contratistas, a las obras que programen las administraciones municipales. La Ley 03 de 1986 y la Ley 76 de 1985, las cuales se refieren a temas sobre la organización y planificación regional, especialmente la departamental. Finalmente, la Ley 14 de 1983 y la Ley 12 de 1986, en las que se aborda el tema presupuestal del proceso descentralista, definiendo aspectos referentes al fortalecimiento fiscal de los entes departamentales y municipales, como también, el tema de las transferencias que llegan desde el gobierno central. Para un conocimiento más a fondo sobre este tema, ver: Moreno, Carlos. "La Reforma Municipal: Descentralización o...". *Ob.cit*, p. 31.

<sup>81</sup> Santana, Pedro. "La crisis urbana y el poder local y regional". En: "Los Movimientos Sociales en Colombia". Ediciones Foro Nacional por Colombia. Bogotá, 1989. p. 67.

acción fue posible que la reforma municipal se llevara a cabo, digo en gran parte, puesto que como hemos conocido existen otro tipo de influencias y presiones que pretendían por medio de estas reformas dismantelar totalmente el Estado de Bienestar y avanzar, dentro de una concepción neoliberal, hacia la reducción del tamaño y la intervención del Estado. Quizá lo que se puede rescatar, es que por lo menos se establecieron algunas pautas que posibilitarían la expansión del espacio político democrático y con ellas, una mejor concepción de parte de los ciudadanos hacia lo público.

## **2.4 El Papel Político de los Movimientos Sociales**

Por último, quisiera referirme al papel político asumido por los movimientos sociales en la dinámica política de nuestro país, y propiamente la desarrollada a mediados de la década del ochenta, en la que como ya hemos conocido se expreso por medio de las presiones que abogaban por una reforma del Estado, como también, en la aparición de nuevos movimientos políticos de corte cívico-popular que se presentaron para la primera contienda electoral de elección popular de alcaldes.

Teniendo en cuenta el análisis hecho por Fernando Cardozo acerca del papel político de los movimientos sociales, este es abordado a partir de dos problemas fundamentales<sup>82</sup>. El primero al particularismo con que los movimientos sociales han enfrentado los problemas derivados del desarrollo capitalista y también de subdesarrollo y dependencia. En Colombia, la acción colectiva ha llegado hasta la organización cívica regional, la asociación municipal de juntas comunales, los consejos indígenas regionales; pero, a nivel nacional esta actividad presenta ciertos inconvenientes que impiden su

---

<sup>82</sup> Fernando Cardozo aparece citado por Pedro Santana, quién elabora una categorización sobre el papel político de los movimientos sociales en Latinoamérica. Santana, Pedro. "Movimientos sociales, gobiernos locales y ...". *Ob.cit*, p, 31.

desarrollo, tales limitaciones se encuentran sustentadas en la misma estructura de la sociedad de los sectores populares: ausencia de una cultura democrática, baja tradición organizativa, acción represiva del Estado, etc.

El segundo aspecto se refiere a la relación que tienen los movimientos sociales con los partidos políticos, en la que se cuestiona por parte de estos las tradicionales formas como los partidos se han relacionado con la sociedad civil y sus organizaciones. En gran parte los movimientos sociales experimentan nuevas formas de ejercicio de la democracia, se analizan y discuten los problemas y posibles alternativas de solución; se practican formas de solidaridad y también alternativas autogestionarias que se combinan con movilizaciones y reclamaciones. “Así pues, es innegable que estos movimientos están llamando a unas nuevas formas de relación no sólo con el Estado sino también con los partidos; por lo tanto, no considero que una reestructuración de los partidos o la generación de nuevos movimientos políticos, vaya a agotar o cooptar a estos movimientos”<sup>83</sup>.

En Colombia, un inconveniente que se puede percibir respecto a la fuerza política de los movimientos sociales, es que estos para poder representar de manera efectiva intereses generales de cambio y de transformación social necesitan de mediaciones políticas, entendidas éstas, como partidos políticos o movimientos plenamente constituidos. Sin embargo, ellos han venido reclamando autonomía con relación con el Estado y han enfatizado en lo referente a la práctica del pluralismo del cual depende su unidad y trascendencia.

---

<sup>83</sup> Ibid. p. 31.



## CAPITULO III

### LAS EXPECTATIVAS POLITICAS DE LA CONSTITUCION DE 1991

La constitución de 1991 en aras de consolidar un sistema político legítimo, democrático y pluralista, promovió dentro de sus tantas reformas: la “apertura” de un régimen electoral y de partidos; el cual históricamente se presentaba ante la ciudadanía como restringido y excluyente<sup>84</sup>. Con este proceso, se planteó que la relegitimación del sistema político no se reducía simplemente a su flexibilización y ampliación sino dependía de su propia renovación; es decir, la configuración de un nuevo tipo de régimen político. Dicha materialización política se vería representada en la transformación del propio sistema de partidos y la consecuente aparición de nuevas fuerzas políticas, con lo que se buscaba la superación de un esquema partidista dominado por dos grupos tradicionales y dar paso a uno de tipo “multipartidista” que diera espacio a diferentes corrientes políticas y sociales con nuevos planteamientos ideológicos<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup>García, Miguel. “Elección popular de alcaldes y terceras fuerzas. El sistema de partidos en el ámbito municipal. 1988-1997”. En: *Análisis Político* No 41. Bogotá, septiembre-diciembre de 2000, p. 85.

<sup>85</sup> Pizarro, Eduardo. “ ¿Hacia un sistema multipartidista? Las terceras fuerzas en Colombia hoy”. En: *Análisis Político* No 31. Bogotá, mayo-agosto de 1997, p. 82.

Los cambios presentados en cuanto a la modificación del sistema de partidos en la última década, proponen el cuestionamiento sobre la importancia e influencia que ha tenido la descentralización política en dicho proceso. En este sentido, se plantea el hecho de que en un número significativo de municipios del país – especialmente del Cauca – hayan logrado establecerse dentro de la carrera política “movimientos políticos alternativos” o “terceras fuerzas”. Por “terceras fuerzas” o partidos políticos no tradicionales se entiende, aquellos partidos o movimientos que no hacen parte del partido liberal o conservador o de alguna de sus fracciones; se incluye también a las coaliciones, que en muchos casos se dan como resultado de alianzas entre partidos tradicionales y terceras fuerzas, o entre las mismas terceras fuerzas, o entre los mismos partidos tradicionales<sup>86</sup>. Sin embargo, tal aparición y establecimiento de las “terceras fuerzas” o movimientos alternativos en algunas alcaldías y concejos no puede ser interpretado como una reconfiguración local del sistema de partidos, ni mucho menos como una reconfiguración de fuerzas políticas a nivel Departamental, Regional o Nacional. “Esto se debe básicamente a que las terceras fuerzas no representan un proyecto coherente que actué como una alternativa frente a los partidos tradicionales”<sup>87</sup>; además, estas no representan un proyecto de cohesión general, más bien, responden a dinámicas sectoriales y locales motivadas por intereses grupales, personales o de ideología.

La presente reflexión, pretende evaluar de manera general algunos aspectos desarrollados a raíz de los logros y desaciertos obtenidos en materia política después de la promulgación de la Constitución del 91, principalmente lo relacionado con la aparición de nuevos movimientos en el escenario político y

---

<sup>86</sup> De acuerdo a esta tipificación de carácter nominal, basada en el nombre que utiliza cada partido o movimiento para presentarse en las elecciones, el Cauca aparece como uno de los departamentos en el que las terceras fuerzas han logrado una importante presencia en lo que se refiere a Alcaldías, para los comicios desarrollados entre 1988 y 1997, alcanzando la presencia de estas en por lo menos una vez en el 80% de los municipios. Véase: García Miguel. “Elección popular de alcaldes y terceras fuerzas.... *Ob.cit*, p. 90.

las expectativas creadas en su propósito de reformar el sistema; para tal fin, se tiene en cuenta algunos antecedentes que ayudan a entender la dinámica de estos movimientos alternativos o “terceras fuerzas” como agentes de cambio y de renovación de la política misma en Colombia.

### 3.1 El proceso y su contexto

Las Reformas políticas emprendidas a mediados de los años ochenta y consolidadas por medio del establecimiento de la constitución del 91, pretendían fundamentalmente relegitimar el Estado por medio de su fortalecimiento político en la redefinición de sus relaciones con la sociedad y la búsqueda de la reducción de la violencia política<sup>88</sup>. Para tal efecto, se propuso la ampliación del sistema político a través de reformas como la elección popular de alcaldes, más tarde ampliada con la elección de gobernadores, y la aparición de una serie de mecanismos institucionales que permitirían la participación ciudadana, así como la reinstauración misma del sistema político y de partidos.

En la década de los ochenta, tras la agudización del conflicto armado y la imposibilidad de adelantar una salida política a este, el gobierno en cabeza del presidente Betancur (1982-1986) reconoció el carácter político del conflicto, proponiendo la apertura y democratización del régimen como un medio para

---

<sup>87</sup> Ibid., p. 88.

<sup>88</sup> Según Ana María Bejarano, una de las razones que sustenta la crisis política que atravesó Colombia en la década de los ochenta, se expresó en la multiplicación de la violencia en sus diferentes formas. Dicha crisis se encontraba sustentada por lo menos por tres componentes: en primer lugar, la incapacidad del Estado para imponer y sustentar un orden colectivo; en segundo lugar, el cuestionamiento generalizado de las reglas, procedimientos e instituciones que regían el juego político desde el Frente Nacional (“crisis de legitimidad” y “democracia restringida”); y finalmente, un agudo debilitamiento de la sociedad civil, ocasionado por múltiples factores sociales, expresados en el aumento de los índices de violencia. Véase: Bejarano, Ana María. “Recuperar el Estado para fortalecer la democracia”. En: *Análisis Político* No22, Bogotá, mayo-agosto de 1994. p. 57.

adelantar negociaciones con los grupos guerrilleros<sup>89</sup>. Como resultado de este proceso se encuentran las distintas reformas encaminadas a la descentralización política y administrativa del país: la elección popular de alcaldes, el fortalecimiento del municipio como entidad territorial y la presentación de una serie de mecanismos de participación popular para la gestión y el control público<sup>90</sup>.

De esta manera se le dio un matiz político a las reformas, que además de ser una estrategia para una salida negociada al conflicto, abrían la posibilidad de establecer un Estado más democrático dispuesto a reconocer nuevas expresiones políticas y sociales, como atender las necesidades más apremiantes de la población y la resolución de conflictos de carácter local. “El proceso de descentralización de los ochenta se distanció entonces de las propuestas que gobiernos anteriores habían hecho al respecto. En efecto, las administraciones de Alfonso López y Julio Cesar Turbay fundamentaron sus propósitos de descentralización fundamentalmente en la dimensión fiscal y administrativa, que buscaba exclusivamente la racionalización y eficiencia del gasto público”<sup>91</sup>.

Las reformas descentralistas intentaban dar respuesta a una crisis de legitimidad del sistema político, que además de ser expresada en la intensificación del conflicto armado, se hacía más notoria con el aumento significativo de movilizaciones sociales de carácter regional y local, motivadas por la incapacidad del gobierno central en la atención de las necesidades más apremiantes de la población<sup>92</sup>.

---

<sup>89</sup> Ibid. p, 57.

<sup>90</sup> Sobre la reforma municipal de mediados de los ochenta, Véase: Moreno, Carlos. “La reforma municipal: ¿descentralización o centralismo?”. En: *Análisis Político* No3, Bogotá, enero - abril de 1988. p. 31.

<sup>91</sup> García, Miguel. *Ob.cit*, p.86.

<sup>92</sup> Velásquez, Fabio. En: “Ciudad y Participación”. Editorial UNIVALLE. Cali. 1997.

El proceso de descentralización en Colombia fundamentado en la búsqueda de legitimidad de las Instituciones Publicas, procura hacer del Estado un organismo eficiente y participativo; adquiriendo en su connotación dos perspectivas: una básicamente administrativa y fiscal, y otra política. En cuanto a la administrativa y fiscal, los municipios entraban a gestionar de manera directa los recursos económicos provenientes del Estado central, con el propósito de hacer un uso racional del gasto público; a su vez también se definían las responsabilidades administrativas, con lo que se buscaba una reorganización de competencias entre los distintos niveles gubernamentales. Desde el campo político, la descentralización pretendía establecer nuevos espacios de participación ciudadana, los cuales permitirían una gestión más cercana de los conflictos locales, y a su vez procurarían recoger las inquietudes de diversas expresiones políticas y sociales. En este sentido, la descentralización aparece como un hecho consustancial al proceso de democratización del Estado, en cuanto promueve la ampliación del campo de derechos y libertades civiles, incorpora a sectores excluidos del escenario político y busca un mayor control de la gestión pública a través de la participación popular<sup>93</sup>.

Podría decirse que un primer momento la reconfiguración del sistema político y de partidos en Colombia, tiene su origen en el mismo proceso de descentralización, en el cual los individuos y las organizaciones sociales generan sus propias iniciativas políticas, eligen a sus gobernantes y se comprometen en la ejecución y acción de proyectos y programas de carácter comunitario. De esta manera, la descentralización política contribuye

---

<sup>93</sup> Borja, Jordi. En: "Estado, Descentralización y Democracia". Colección Ciudad y Democracia, Ediciones Foro Nacional por Colombia. Bogotá, 1.994.

enormemente a la tendencia social y popular de los partidos políticos y por tanto, contribuye a su renovación y arraigo en la sociedad.<sup>94</sup>.

### **3.2 La Constitución y las Terceras Fuerzas Políticas**

Con la Constitución del 91 no se hizo otra cosa que profundizar el proceso de descentralización iniciado en forma en la década del 80<sup>95</sup>, a pesar de los logros obtenidos con la ampliación del Régimen político, quedaba planteada la necesidad de modificar no solo los esquemas de representación y participación sino también los comportamientos políticos. De este modo, se amplió el procedimiento electoral con la elección de gobernadores y se diseñaron nuevos mecanismos de participación y representación popular<sup>96</sup>. De la misma forma, se estableció una circunscripción nacional para el Senado, con la que se pretendía ampliar la posibilidad de que fuerzas no bipartidistas minoritarias tuvieran su representación, suponiendo con ello la desaparición de estructuras clientelistas de carácter regional. Además, se crearon circunscripciones especiales para las minorías negras e indígenas.

Sobre los mecanismos de Participación Popular y Participativa, María Teresa Uribe hace una distinción entre los de gestión institucional y los propiamente políticos. En cuanto a los de gestión pública se incluyen iniciativas que van desde la participación en juntas directivas de empresas prestadoras de servicios públicos, hasta la conformación de juntas administradoras locales, realizando actividades encaminadas a la ejecución de políticas sectoriales

---

<sup>94</sup> Ibid.

<sup>95</sup> Ver: Velásquez, Fabio. "Ordenamiento Territorial y Descentralización: un paso adelante, dos atrás". En: *Revista Foro* No 41. Bogotá, Julio de 2001. p.41.

<sup>96</sup> Uribe, María Teresa. "Las Promesas Incumplidas de la Democracia Participativa". En Seminario de Evaluación "Diez años de la Constitución Colombiana", Universidad Nacional de Colombia. Bogotá 13-16 de Junio de 2001. p.143.

dirigidas a un determinado grupo social (género, étnico, campesino, etc.). Dicha participación es organizada desde las instituciones, más con el objeto de cumplir con una obligación constitucional que con la intención de acercarse a la sociedad. En cuanto a los propiamente políticos se hace referencia a aquellos mecanismos de incidencia directa al poder institucional, entre ellos se encuentra: el plebiscito, referendo, las consultas populares, las iniciativas ciudadanas, la revocatoria del mandato, la participación y control ciudadana, el cabildo abierto, la iniciativa popular legislativa. Esta esfera propiamente política no ha sido utilizada de manera general por los ciudadanos, en razón de que el acceso a su utilización tiene unos requisitos rígidos, hay un desconocimiento por su poca repercusión y por la ausencia de una cultura política que permita al ciudadano su conocimiento<sup>97</sup>.

La tendencia que marcó el proceso político en la constituyente del 91, estuvo sustentada no solamente en la crisis de legitimidad del Estado en cuanto a sus limitaciones para su participación política, sino también, cuestionaba la forma como tradicionalmente se había hecho política en Colombia<sup>98</sup>. En este sentido, la crisis de legitimidad no solo se reducía a un problema de democracia limitada sino a una democracia sustentada en el clientelismo. Planteándose que la alternativa más adecuada para esta problemática se encontraba en la aparición de otros grupos políticos que ampliaran no solamente el espacio de participación política, sino que se presentaran como nuevas fuerzas renovadoras de la acción política; con ella se pretendía que por medio de su innovación, las fuerzas tradicionales se reordenaran y modernizaran sino querían desaparecer<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup> Ibid. p.143

<sup>98</sup> Navarro, Antonio. "La Constitución y la Política". En *Revista Foro* No 41. Bogotá, Julio de 2001. p.5.

<sup>99</sup> Ibid. p, 5.

La ampliación del espacio político y de participación, así como la consecuente promoción de un “sistema multipartidista”<sup>100</sup> opuesto a un régimen bipartidista son dos de las principales consignas que recoge la Constitución del 91 en su búsqueda por reconfigurar el Estado Colombiano.

En la Constitución del 91 se intentó una integración y cierta complementariedad entre democracia participativa y representativa, combinando el antiguo modelo partidista, presidencialista parlamentario y de elección con mecanismos directos de participación local; sin embargo, tal confluencia de estrategias democráticas no obedecían a una lógica común sobre la participación, sino que eran el resultado de las tensiones y conciliaciones entre diversas fuerzas sociales y organizaciones políticas presentes en la elaboración de la Carta Política<sup>101</sup>. Este hecho provocó una sobrevaloración de la democracia participativa, destacándola como el medio más idóneo para contrarrestar los problemas y desigualdades heredadas del “viejo” sistema representativo, quedando este último configurado simplemente al aspecto electoral. Sin embargo, sucedió todo lo contrario, nos encontramos hoy en día con un problema de gobernabilidad democrática a pesar de que se mejoró y amplió el sistema de representación; en consecuencia, la democracia queda despolitizada y sin partidos, condicionada por la lógica del mercado electoral o de la formación de coaliciones y alianzas efímeras, en las cuales los referentes ideológicos, políticos y partidistas pasan a ser desplazados por resultados pragmáticos<sup>102</sup>.

La aparición de las “Terceras Fuerzas” o movimientos políticos alternativos en el sistema político Colombiano, se encuentra asociado con todo un proceso que incluye las diversas reformas políticas de los años 80, la superación de un esquema bipartidista, la inserción de grupos insurgentes a la sociedad civil, y

---

<sup>100</sup> Sartori, Giovanni. “Partidos y Sistemas de Partidos”. Madrid, Alianza Editorial, 1.994.

<sup>101</sup> Uribe, María Teresa. *Ob.cit*, p.149.

<sup>102</sup> *Ibid.* p, 150.



principalmente en la proyección de una nueva Constitución propulsora de paz y justicia social. Este proceso materializado formalmente por medio de la promulgación constitucional, al estimular el tránsito de un sistema bipartidista hacia un multipartidista, mediante la incorporación de múltiples corrientes (políticas, religiosas, étnicas, u otras) al sistema político electoral.<sup>103</sup>

El análisis hecho por Eduardo Pizarro respecto a la aparición de nuevos actores políticos y la reconfiguración de un sistema de partidos<sup>104</sup>, plantea que tal propósito se fundamenta en dos criterios básicos: por un lado, que era necesario estimular la incorporación de los movimientos insurgentes al sistema democrático, para lo cual era indispensable establecer ciertas garantías a esos movimientos, en ese sentido, se hablo de la necesidad de impulsar un estatuto de oposición. Por otra parte, era indispensable abrirle el espacio de representación política a las diversas minorías étnicas y religiosas tradicionalmente excluidas.

Para una aproximación hacia la conceptualización de las terceras fuerzas, se tiene en cuenta criterios tales como: no haber recibido ningún aval de parte de los partidos tradicionales o de alguna de sus fracciones, mantener cierta autonomía de las bancadas de uno u otro de estos partidos y no participar en sus convenciones. Con base en estos criterios Eduardo Pizarro tipifica las Terceras Fuerzas de acuerdo a cuatro categorías: Los Partidos y Movimientos Políticos (como la AD M19 y la UP), los partidos y movimientos de índole étnica y religiosa (tales como la Alianza Social Indígena o el Partido Nacional Cristiano), los partidos o movimientos regionales y finalmente, los movimientos

---

<sup>103</sup> Pizarro, Eduardo. “¿Hacia un Sistema Multipartidista? Las terceras fuerzas en Colombia Hoy” En: *Análisis Político* No 31, Bogotá, Mayo- Agosto 1997. p, 83.

<sup>104</sup> *Ibid.* p. 85.

liderados por “Lideres Antipartido” (como el caso de Antanas Mockus o Bernardo Hoyos)<sup>105</sup>.

Uno de los aspectos a destacar en el nuevo contexto de la política colombiana, es el de la aparición en su escenario de un sin número de candidatos “independientes” que mantienen cierta distancia frente a los partidos tradicionales y a su forma de hacer política; aunque no se constituyen como una fuerza sólida, han incidido de alguna forma en el cambio del comportamiento político de los colombianos (“voto de opinión”) y esto ha quedado demostrado en la consecución de espacios institucionales como alcaldías y gobernaciones.

En un primer momento la constitución quiso garantizar el pluralismo y abrir el sistema político; pero no democratizó sino que promovió sin querer la fragmentación del sistema, sometiéndolo a una profunda crisis de representación y de ingobernabilidad ante la “atomización” de los partidos y su “particularismo”, propio de sus modalidades de adhesión (campesinas, religiosas, étnicas,). Las consecuencias de la individualización de la vida política y la consecuente fragmentación partidaria, determinan una serie de factores que reflejan la imposibilidad del establecimiento de un verdadero sistema de partidos y la aparición de nuevas y verdaderas fuerzas políticas; entre ellos podemos destacar los siguientes: Los candidatos no dependen para su elección de un determinado movimiento sino de sus propios medios para conseguir sus recursos; el candidato elegido no se ve obligado a rendirle cuentas a nadie, ni siquiera a su partido; no existe una fiscalización sobre la procedencia de los recursos de las campañas y; por último, queda anulada la posibilidad de construir tanto partidos de gobierno como de oposición<sup>106</sup>.

---

<sup>105</sup> Ibid. p. 91.

<sup>106</sup> Pizarro, Eduardo. “La Reforma Política: el dilema entre incorporación y gobernabilidad”. En: *Revista Foro* No 41. Bogotá, Julio de 2001., p. 102.

La dinámica de las terceras fuerzas en el sistema político colombiano presenta resultados ambivalentes y contradictorios, su reafirmación depende del contexto y el momento en el que se desarrollen. Resulta complejo pensar que en Colombia se haya hecho el tránsito a un sistema pluripartidista, el cual conlleva a la existencia de por lo menos tres partidos equilibrados, obligados a impulsar cualquier tipo de coalición para generar mayorías políticas<sup>107</sup>. A los obstáculos propiciados por factores como el de la violencia, se suman situaciones de conducción política y de dirigencia, los cuales han hecho desaparecer fuerzas políticas prometedoras<sup>108</sup>.

---

<sup>107</sup> Pizarro, Eduardo. “¿Hacia un Sistema Multipartidista?.....”. *op.cit.*, p.103.

<sup>108</sup> Es el caso de movimientos como la AD M-19 y la Unión Patriótica.

## CAPITULO IV

### ASPECTO SOCIAL, HISTORICO Y CULTURAL DEL MUNICIPIO DE TORIBIO

En este capítulo se hace una descripción general de el municipio a estudiar; en el se incluyen diversos aspectos en materia económica, política, social y cultural, que nos ayudan a entender y configurar a primera vista la realidad de estas comunidades; también, se constituye como un primer acercamiento al conocimiento del tipo de “movimientos políticos alternativos” que se pueden gestar y sus distintos procesos adelantados; es decir por ejemplo, movimientos de tipo campesino para zonas predominantemente rurales ; obreros, en zonas de base económica industrial; indígenas, en municipios con gran diferenciación étnica y cultural; comunales, para localidades y regiones que buscan la atención y solución de demandas sociales; entre otros.

La mayoría de los datos aquí consignados provienen de fuentes oficiales e institucionales, especialmente de los planes de desarrollo presentados por las distintas administraciones municipales al inicio de sus mandatos de gobierno, en los cuales se presentan algunos indicadores generales sobre la situación actual de los municipios en lo que respecta a su población, división político-administrativa, situación socioeconómica, etc<sup>109</sup>. Para complementar dicha

---

<sup>109</sup> Los Planes de Desarrollo a los cuales he acudido en ambos municipios datan del año de 1998, en razón de que en ambos casos la publicación del estimado para el año 2000 no se ha hecho, siendo imposible obtener una información más actualizada. En lo que respecta a la

información, también se ha acudido a datos institucionales proporcionados por la Secretaría de Planeación Departamental, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y las Oficinas de Planeación de los respectivos municipios.

Es pertinente aclarar que la descripción realizada a continuación, no trata de evaluar concretamente el proceso de descentralización adelantado en el país desde los años ochenta en sus distintos aspectos (político, fiscal y administrativo); dicha información, se presenta como una herramienta fundamental dentro de la investigación, en la medida que nos ubica en el conocimiento del objeto de estudio y a su vez proporciona elementos básicos para el desarrollo del objetivo de la investigación, en este caso, los movimientos políticos alternativos. Aunque el tema de investigación desarrollado presenta cierta relación con lo referente al proceso de descentralización, y concretamente con su aspecto político, este es analizado posteriormente.

#### **4.1 Ubicación Geográfica del Municipio de Toribío**

El municipio de Toribío, está ubicado al nororiente del Departamento del Cauca. Con una extensión de 339 Km<sup>2</sup>, una temperatura promedio de 19°C y una a.s.n.m. de 1737 mts, posee un gran diversidad climática separada por los siguientes pisos térmicos: Templado, con una extensión de 71 Km<sup>2</sup>; frío con 65 Km<sup>2</sup> y páramo con 163 Km<sup>2</sup>. Limita por el oriente con el Departamento del Tolima y el Municipio de Paez; por el occidente con el Municipio de Caloto; por el norte con el Municipio de Corinto; y por el sur con el municipio de Jambaló.

---

caracterización de cada municipio, su amplitud y consistencia depende de la buena elaboración que tenga cada Plan de Desarrollo; por tal motivo, vale la pena resaltar que para el caso del municipio de Toribío y concretamente su Plan de Desarrollo de 1998, este fue galardonado por el Departamento Nacional de Planeación como uno de los mejores Planes de Desarrollo presentados en todo el país.

La cabecera municipal es la población llamada Toribío, situada en la confluencia de los ríos Isabelilla y San Francisco sobre el vallecito de Quinayó, a 20° 09' 01" de latitud norte.

#### **4.2 Marco Histórico del Municipio de Toribío**

Hacia 1587 después de la destrucción de Caloto, esta región quedó deshabitada siendo ocupada más tarde por la tribu Tunibío al mando del Cacique Coyaima; posteriormente fueron llegando a la región asentamientos blancos, que gracias a su amistad con los nativos establecieron la naciente población de Tunibío. En lengua Paez la palabra Tunibío significa Tuni: licor y bío: oro, o sea tierra del licor y el oro.

En 1.700, el Cacique Don Manuel de Quilo y Ciclos, solicitó al Rey Felipe V que se le entregaran las tierras ya habitadas por los pueblos de Tunibío, Cuetayó y San Francisco, para trabajarlos y tener con qué pagar los tributos a la corona. Fue así como el Rey ordenó la entrega de estas tierras a los indígenas en el año de 1.701. Para el año de 1.735 llegó el presbítero Lucas de Rojas y Velasco, quien decidió cambiar el nombre de la población por el de Toribío, que significa: “posada del peregrino y tierra de dinero”; posiblemente por ser paso y hospedaje de comerciantes.

Con la reorganización territorial que se hizo a escala nacional en el año de 1.821, el territorio de este municipio quedó comprendido dentro del Cantón de Caloto, pero hacia 1.851 pasó a ser parte del Distrito Parroquial de Santander de Quilichao y más tarde, por Ordenanza Departamental de 1.877 se erigió como municipio, siendo degradado nuevamente a corregimiento de Caloto en 1.890. Su condición de Municipio fue recuperada en 1.904, quedando como cabecera municipal Tacueyó. En Abril de 1.930 por la violencia desatada en

este sector, la cabecera municipal se trasladó hasta Toribío y así permanece hasta hoy<sup>110</sup>.

### 4.3 División Político-Administrativa

El municipio de Toribío, debido a su población indígena<sup>111</sup>, basa su sistema organizacional en tres grandes resguardos, los cuales a su vez se presentan como corregimientos en los que se incluyen las distintas veredas. Como caso especial, el casco urbano de Toribío entra a conformar uno de estos resguardos (ver cuadro No 1). El Municipio como tal, es respuesta institucional al esquema unitario de Estado y en consecuencia hay Alcalde, Equipo de Gobierno, Concejo; en fin, una organización idéntica a la de cualquier otra municipalidad. Pero de la misma forma y en el mismo territorio los 3 Resguardos o Territorios Indígenas autónomos ( Toribío, San Francisco y Tacueyó), tienen autoridades propias, recursos de transferencias de la nación y sobretodo, un reconocimiento social y político desde sus comunidades, mas fuerte y trascendente que la del mismo Estado.

Cuadro No 1

RESGUARDO	VEREDAS	POBLACION
1. TORIBIO	Casco Urbano, Vichiqui, El Congo, Belén, La	7.392

<sup>110</sup> “Plan de Desarrollo Municipal de Toribío 1998”. p. 3

<sup>111</sup> Según el censo elaborado para la presentación del Plan de Desarrollo Municipal de 1.998, la población de Toribío se divide de acuerdo a su pertenencia étnica de la siguiente manera: la población que se declara indígena Paez, representa el 85.5% de la población total; seguida por la población mestiza con un 11.4%; el 1% son blancos; el 1% negros y; finalmente, los pertenecientes a la etnia Guambiana con un 0.8%. La determinación de este indicador esta basado de acuerdo a parámetros de autopertenencia, consignado en repuestas libres otorgadas por los encuestados, y no sobre características físicas o apariencias externas.

	Bodega, Potrerito, La Despensa, Lomalinda, San Julián, La Palma, Pueblo Viejo, Sesteadero, La Mina, El Tablazo, Aguablanca, El Manzano	
2. TACUEYÓ	Tacueyó, El Culebrero, El Potrero, El Triunfo, La Tolda, La Julia, El Gavial, La Capilla, Soto-La Cruz, Buenavista, El Trapiche, Santo Domingo, López, San Diego, La Fonda, Gallinazas, Asomadero, La Calera, Loma de Paja, La Susana, La Playa, El Damián, La María, Albania, Chemicueto, Alto de la Cruz, Gargantillas, Rionegro, La Laguna, Boquerón	12.537
3. SAN FRANCISCO	La Pila, El Naranja, La Betulia, Santa Rita, Natala, La Primicia, Quinamayó, El Flayo, El Berlín, La Estrella, Ullucos, El Mayo, Puente Quemado	6.066

Fuente: Plan de Desarrollo Municipio de Toribío 1998-2000.

No es fácil comprender y entender la estructuración territorial, social y política del Municipio. Así las cosas, procedo a presentar una serie de acciones, momentos y organismos locales que ayudan a configurar dicha situación, partiendo de la idea que este es un municipio donde la organización indígena local es grande y contundente.

#### 4.3.1 El “Proyecto Nasa”

El “Proyecto Nasa” tiene su origen con el impulso de la creación del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) en Toribío en el año de 1971, esta fue la primera organización indígena de Colombia y de América Latina, la cual provocó un primer despertar de la conciencia de las comunidades en busca de la autonomía, la reivindicación de sus derechos, la recuperación de sus tierras y el fortalecimiento de la unidad y del trabajo organizado. Para el año de 1981



surge el “Proyecto Nasa” promovido por el Padre Alvaro Ulcué Chocue, máximo líder de la organización indígena del norte del Cauca y promotor del desarrollo de la comunidad Toribiana; además, contó con la colaboración y asesoría de sectores de la Iglesia Católica como la comunidad de las “Hermanas Lauritas” y el CENPRODES (Centro Nacional de Promoción del Desarrollo). Este proyecto surge como respuesta al abandono social y político en el que se ha encontrado por muchos años la comunidad por parte de los dirigentes locales y regionales; con él, se busca la formación de una “comunidad nueva”: consciente, organizada, educada, fiel a su cultura, participativa y ajena a toda forma de “politiquería”. Este proyecto ha sido asumido progresivamente por la comunidad a lo largo de los últimos veinte años, y esto no solamente se ha visto reflejado a través de los logros políticos alcanzados, sino también con la organización comunitaria, la renovación de la dirigencia política y la participación de la comunidad en la toma de decisiones de carácter general (Asambleas Veredales, Asambleas Municipales para la elaboración del Plan de Desarrollo, Comités de Veeduría y de Control.)<sup>112</sup>.

El proceso de participación comunitaria impulsado desde el “Proyecto Nasa” ha sido tan evidente y eficaz, que hasta prácticamente obligó, a que la misma organización indígena se postulara como movimiento político de alternativa de gobierno municipal; logrando su acceso en el año de 1994. El Proyecto conjunto, adelantado entre la organización indígena local y la administración municipal ha permitido el impulso de diversos procesos sociales, políticos, económicos e institucionales; los cuales le han permitido una mejor y mayor relación a nivel nacional e internacional, siendo reconocido con el “Premio Nacional de Paz”, por sus aportes a la convivencia ciudadana . En 1998, La comunidad internacional (UNESCO) reconoció “el proceso organizativo y la calidad humana de sus líderes”, otorgando título de Sabios a 40 Paeces; en

---

<sup>112</sup> “Proyecto Nasa 1980-2000, 20 años de camino” (Resguardos Indígenas de Toribío, Tacueyó

tanto que el Gobierno Nacional por su lado, reconoció el esfuerzo de la comunidad en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, catalogándolo como el mejor del país.

#### 4.3.2 El Centro de Educación, Capacitación e Investigación para el Desarrollo Integral de la Comunidad (CECIDIC)

Este proyecto educativo nace en el año de 1994 desde el mismo “Proyecto Nasa”, con la colaboración de la comunidad religiosa Italiana de los “Misioneros de la Consolata” y la figura principal del padre Antonio Bonanoni. Surge en un momento como producto del análisis a su vida, cultura, cosmovisión y al reconocimiento que La Constitución Nacional del 91 hace de lo pluriétnico y lo multicultural; decidiendo trabajar en un principio en el tema de la Etnoeducación. El CECIDIC ha bloqueado la existencia de otras instituciones y se ha convertido en espacio físico ideal para recrear las bondades de la “Cultura Paez” y para asegurar un futuro, que al menos garantice la vigencia de sus ideas en el devenir del tiempo y de la historia. El CECIDIC es una institución que forma un individuo integral preparado para la vida, para la familia, para la sociedad, para el municipio, para la producción, para el consumo, para la paz y en fin, para todo aquello que se considere elemento constitutivo de los sueños de una comunidad que se resiste a su desaparición<sup>113</sup>.

En el momento el CECIDIC cuenta con un gran número de programas y proyectos educativos, que responden a su modalidad de educación y capacitación: formal, no formal e informal; tratando que la mayoría de la población se involucre y tenga acceso a este centro educativo, de acuerdo a los

---

y Sana Francisco) p. 2

<sup>113</sup> ENTREVISTA realizada Gilberto Muñoz Coronado, exalcalde del municipio de Toribío y actual coordinador del CECIDIC.

requerimientos y expectativas que más le convengan tanto al individuo como a su comunidad (agropecuarias, artes y oficios, mecánica, industrial, etc.). Entre los distintos programas a cargo del CECIDIC, se encuentran: educación básica secundaria, modistería, metalisteria, piscicultura, ebanistería, mecánica automotriz, pintura, danzas, canto, baile, alfabetización de adultos; entre otros.

#### 4.3.2 Acciones Impulsadas en Cabeza de las Autoridades Indígenas<sup>114</sup>

- Saneamiento de Títulos y Autoavalúo de Los Predios de Los Resguardos Indígenas de Toribío, San Francisco y Tacueyó. Las prácticas de recuperación de tierras a través de medidas de hecho y que fueron una constante durante las décadas de los años 60 y 70, todavía subsisten y permiten observar ampliación en las zonas de resguardo, pero desde luego sin reconocimiento formal del Estado colombiano. Es importante el saneamiento de títulos, porque con la puesta en vigencia de las Leyes 44 de 1990 y 225 de 1995, el Estado reconoce a manera de compensación al Municipio en el cual se encuentra localizado el Resguardo, una suma de dinero equivalente a lo que las comunidades dejan de pagar por impuesto predial y complementarios. Esta decisión (motivada por el reconocimiento al valor del trabajo comunitario del indígena), se concreta en la medida en que el Municipio pueda cuantificar lo que la Nación le retribuya. Logrado esto, se amplía el universo que origina la base de liquidación del Impuesto y por otro lado, con el autoavalúo que se obtiene por decisión propia, se incrementan los recursos de compensación.

- Definición de un Esquema Conjunto de Prestación de Servicios Administrativos para el Municipio, el “Proyecto NASA” y el CECIDIC; principales ejes de la dinámica social y política de Toribío. Por un lado encontramos al “Proyecto Nasa”, como elemento que aglutina y convoca a los Resguardos y a

los Cabildos (máxima expresión de las Autoridades Tradicionales) y que ha centrado en sus objetivos, la promoción y orientación de todo el proceso comunitario. Las pautas señaladas, desde luego poseen particulares referencias: Desde el punto de vista político, definen la posición frente al Estado, frente a las circunstancias que caracterizan el contexto y frente a lo que debe ser su actuación en medio del esquema social e institucional del Departamento y La Nación. Desde el punto de vista social y cultural, definen como fortalecerse conservando los elementos característicos de su etnia, su cosmovisión y su particular forma de concebir la vida, el progreso, el desarrollo y la vida en comunidad. Y desde el punto de vista económico, definen como seguir haciendo de la solidaridad, la reciprocidad y el uso respetuoso del suelo, la manera como se sostenga su propio modelo de economía, en la cual la naturaleza y el medio ambiente son la base de una producción sostenible. Igualmente encontramos al CECIDIC como institución de la “Oferta Etnoeducativa” propia, que ha permitido estructurar contenidos programáticos ceñidos al propósito de preservar todas y cada una de las variables categóricas que definen al Indígena Páez.

Finalmente encontramos al Municipio como entidad territorial a la cual se ha llegado sin mayor experiencia, pero con la firmeza y decisión suficientes para erradicar las corruptas y perjudiciales prácticas de siempre y para explorar una opción que satisfaga sus propósitos comunitarios, pero con la diferencia de que hoy se encuentra a su cargo. La idea es que ante los resultados positivos del Ejercicio Administrativo Municipal ostentado desde 1994, se puedan manejar elementos visionarios que convoquen a los tres ejes, permitiendo un manejo de la gestión que reporte resultados hacia ellos mismos, abaratando costos, colocando en el horizonte los mismos referentes y permitiendo que día a día exista un grupo mayor de personas que puedan asumir responsabilidades en

---

<sup>114</sup> ENTREVISTA realizada a Carlos Horacio Gómez Quintero, asesor del Municipio de Toribío

beneficio de la vigencia del Proceso. Planteado de otra forma, el CECIDIC se constituiría como “Escuela de Gobierno y de Líderes”, el “Proyecto Nasa” como espacio de estructuración política y social; y la Administración Municipal, como escenario y oportunidad para reivindicar las necesidades comunes de la población.

#### **4.4 Situación Socioeconómica del Municipio de Toribío<sup>115</sup>**

##### **4.4.1 Situación Poblacional**

Según el censo poblacional de 1.993, el municipio de Toribío cuenta con un total de 23.599 habitantes, los cuales se encuentran divididos de la siguiente manera: para el caso de la zona urbana o cabecera municipal esta es de 1.655 habitantes, representando el 7% de la población; y para la zona rural esta es de 21.944 habitantes, representando un 93%. Sin embargo, de acuerdo al estudio más reciente presentado en el Plan de Desarrollo Municipal del año 1.998, la población del Municipio de Toribío está cifrada en 25.995 habitantes, distribuidos de la siguiente manera: para la zona urbana esta alcanza los 1.925 habitantes, equivalente a un 7.4%; y para la zona rural llega a los 24.070 habitantes, equivalente al 92.6% de la población total. Comparando la información anterior respecto a la del año de 1.993, se nota cierta estabilidad en el crecimiento de la población; así mismo en lo referente al marcado carácter rural del municipio, aunque este sector ha presentado una leve disminución, su población se ha mantenido en los topes establecidos en años anteriores. El poseer un poco más de 25.000 habitantes, ubica al Municipio de Toribío dentro

---

desde el año de 1994 hasta el año 2000.

<sup>115</sup> Los datos aquí consignados proceden principalmente del estudio realizado en el Plan de Desarrollo Municipal de 1998; año en el que el municipio presentaba todavía bajos índices de desarrollo en distintos aspectos, los cuales se han ido disminuyendo y solucionando con la acción adelantada por la últimas administraciones municipales y la puesta en marcha de sus diversos proyectos comunitarios.

del escalafón nacional como de cuarta categoría, factor determinante en el momento de recibir ingresos por parte de la nación.

En cuanto a la composición de esta población por sexos, el número de hombres en la población es de 13.226 (50.9%), un poco superior al de mujeres que es de 12.769 (49.1%).

Los mayores porcentajes de la población están en los grupos inferiores a los 20 años, los cuales en conjunto representan el 57.2% del total de habitantes. La anterior apreciación demuestra que la mayor parte de los habitantes de esta región son jóvenes; los menores de 15 años representan un 46.9%, mientras que el grupo de 50 y más años sólo representa el 9.1% de la población. Por cada 100 personas entre 15 y 64 años (edad productiva) hay 93 menores de 14 años, situación que afecta notablemente la economía de las familias y la de toda la comunidad, ya que esta población de menores a pesar de no ser productiva, genera una alta demanda económica y de servicios.

Finalmente, vale la pena destacar dentro de este comportamiento poblacional la situación referente al flujo migratorio; aunque este no se evidencia con la disminución drástica de la población con respecto al censo de 1.993, si se puede constatar en algunos grupos etareos, especialmente en los grupos de 20 años y más. La disminución de los porcentajes de esta población, indican la deserción de este grupo de adultos-jóvenes hacia otros lugares y, entre los factores que se cree que propician esta dinámica por parte de las autoridades municipales, están los siguientes: crecimiento de la violencia (política, social o por negocios ilícitos); falta de una educación adecuada que permita aprovechar los recursos que brinda el medio; bajos niveles de satisfacción de las necesidades básicas que hace que la calidad de vida sea precaria; crecientes niveles de pobreza y falta de oportunidades de trabajo.

#### 4.4.1.1 *Población Económicamente Dependiente*

El índice de Dependencia, es un indicador que describe la proporción de la población en edades no productivas (población menor de 15 años y mayor de 64 años) respecto a la población en edad productiva (15 a 64 años). En el Municipio de Toribío esta población está representada por un total de 13.647 habitantes, constituyendo el 49.6% de la población total; distribuida de la siguiente manera: para la población menor, esta llega a los 12.191 habitantes (46.9%) y; para la población mayor, alcanza la baja cifra de los 728 habitantes (2.8%).

#### 4.4.1.2 *Población en Edad de Trabajar (PET)*

La población en edad de trabajar, es el grupo entre los 14 y más años; se considera que es a partir de esta edad que la persona puede empezar hacer uso de su capacidad de trabajo en actividades productivas; la PET representa el 67.2% del total de habitantes del municipio. Para estimar la mano de obra potencial con que se puede contar en el municipio, se considera el número de personas dentro de la PET que actualmente realiza alguna actividad económica, esta es la población económicamente activa (PEA). Al porcentaje restante de la PET se lo conoce como población económicamente inactiva (PEI), que incluye a quienes no quieren trabajar y a los que no pueden hacerlo (estudiantes, amas de casa, jubilados, limitados físicos).

En el municipio de Toribío la PEA está compuesta por 8.154 personas, representando el 31.3% de la población. Este porcentaje es considerado bastante bajo, puesto que implica que una tercera parte de la población asuma la carga económica, y a la vez una menor posibilidad de satisfacer las

necesidades básicas de la población. Entre las diferentes actividades a las que se dedica la población económicamente activa, están las siguientes: Para el caso de la zona rural, la principal actividad de producción es la agricultura(90.4%), seguida por otros oficios en una menor proporción como la ganadería(2%), el empleo público(1.5%) y la docencia(1.1%). En cuanto a la zona urbana, la mayor proporción la ocupan trabajadores independientes(23.8%), seguidos en un bajo nivel por empleados oficiales(9.8%).

#### 4.4.1.3 *Potencial Electoral*

El número de habitantes mayores de 18 años de una población representa su potencial electoral, puesto que al llegar a esta edad se puede cumplir con el requisito de obtener cédula de ciudadanía y respectivamente ejercer el derecho al voto. En el Municipio de Toribío el potencial electoral es de 11.160 personas, o sea el 42.9% del total de habitantes. Para este caso, el 90.1% de votantes potenciales están cedulados (10.055) y el restante 9.9% (1.105) no tienen cédula. El número de personas que conforman el potencial electoral no es igual al número de personas aptas para votar; ya que para tal efecto, es indispensable que la cédula aparezca inscrita.

#### 4.4.1.4 *Asistencia Escolar*

El segmento de la población con mayores posibilidades de ingresar o permanecer vinculados al sistema escolar es el de niños y jóvenes entre 5 y 14 años. A quienes se encuentra en ese grupo de edad, se los conoce como población en edad de estudiar (PEE). Las oportunidades de estudiar en el caso de este municipio se reducen con la edad, a pesar que se eleve el nivel



educativo su asistencia obedece a factores económicos y sociales. La cantidad global de la PEE no vinculada al sistema educativo es de el 34.5%.

#### 4.4.1.5 *Nivel de Escolaridad*

En cuanto el nivel educativo de la población de la zona rural en el municipio de Toribío, se estima que un 80.8% del total que han hecho algún estudio sólo llegaron a realizar parcialmente Primaria; quienes terminaron el nivel de Básica Primaria representan el 9.1%; en cuanto al nivel de Secundaria, sólo el 1.0% de los estudiantes ha realizado estudios completos; y por último, las personas que han logrado ingresar a la Universidad representan tan solo el 0.4%, incluyendo quienes terminaron y no han terminado sus estudios en ese nivel.

Para el caso de la zona urbana, el 20.6% de la población sólo ha alcanzado el segundo grado, mientras un 27.6% ha logrado llegar entre tercero y quinto grado. De un 10.3% que termina la Primaria sólo ingresa al colegio un 4.6%, un 3.9% llega a grado Once, e ingresa a la Universidad un 0.7%.

### **4.5 Análisis sectorial de la situación socioeconómica**

#### 4.5.1 Sector Educativo

El municipio de Toribío cuenta con 52 establecimientos educativos de ciclo Básica Primaria, de los cuales 44 son oficiales y 8 semioficiales; estos últimos están coordinados por el Programa de Educación Bilingüe e Intercultural del “Proyecto Nasa”. Los establecimientos están distribuidos en los 3 resguardos indígenas que conforman el municipio, así:

Toribío: 14 Escuelas (incluida la escuela urbana)

Tacueyó: 26 Escuelas

San Francisco: 12 Escuelas y el Centro de Educación, Capacitación e Investigación para el Desarrollo de las Comunidades (CECIDIC)

En el ciclo de Básica Secundaria y Media Vocacional cuenta con 2 Colegios, uno de ellos de modalidad agrícola ubicado en la cabecera del Resguardo indígena de Tacueyó, y el otro de modalidad académica en el casco urbano de Toribío; el CECIDIC localizado en la vereda La Betulia, en la actualidad garantiza el servicio educativo a los grados sexto, séptimo y octavo. Esto se complementa con la educación no formal de las escuelas de Líderes Comunitarios, Agrosilvopastoril y de Comunicaciones.

Respecto a la Educación Superior existe un convenio entre la Universidad del Cauca, el Municipio, la Asociación de Cabildos Indígenas de la Zona Norte del Cauca (ACIN), para el programa de Licenciatura en Etnoeducación; y también, existe un convenio con la Universidad Pontificia Bolivariana para la Licenciatura de Ciencias Sociales con énfasis en Antropología.

#### 4.5.2 Sector Salud

En el Municipio de Toribío la salud implica un concepto de “integralidad”, donde hombre, mujer y naturaleza son una sola unidad; por tal razón, los programas de salud desarrollados en esta zona indígena deben conservar dicho principio, así mismo, deben respetar y estar acordes con las costumbres de la región, y ser concertados con la comunidad y las distintas autoridades. En la actualidad en el municipio se coordinan los recursos oficiales (Centro de Salud), los del Cabildo Indígena (IPS, ACIN), y recursos propios (Medicina Indígena), para dar una mejor atención y tener una mayor cobertura. Para el año de 1.998 se logro la afiliación de 7.200 personas al Régimen Subsidiado de la Seguridad Social

en Salud, como también, se conformó el Comité de Participación Comunitaria en Salud y la Liga del Usuario.

#### 4.3 Sector de Servicios Básicos e Infraestructura

Los habitantes de un municipio deben tener un conjunto de servicios básicos (agua, alcantarillado, energía) que ayuden a elevar la calidad de vida, la satisfacción de ciertas necesidades primarias y la reducción de riesgos ambientales y epidemiológicos. En el municipio de Toribío, el sector social presenta ciertas falencias en el cubrimiento de servicios básicos, especialmente en lo referente a la zona rural donde se presentan los mayores problemas.

Uno de los principales inconvenientes para el municipio y su ecosistema, es el hecho de que muchas familias utilicen el fogón de leña para cocinar. Como esta es una labor diaria y permanente, representa un gran riesgo para el medio ambiente pues su uso indiscriminado genera problemas de erosión del suelo, destrucción de los bosques, y la destrucción de las microcuencas que se manifiesta en escasez de agua y deterioro del medio ambiente. Según el censo elaborado para la presentación del Plan de Desarrollo Municipal del año de 1.998, se puede constatar que el sistema más utilizado en el municipio para cocinar es el fogón de leña que aparece en un 70.6% de las viviendas del sector rural, y en un 20.5% en el sector urbano. En el caso del sector rural, el uso de energía eléctrica solo se da en un 12.2% de los casos, el gas se utiliza en un 10.5%, el petróleo o gasolina en el 3.6% y el carbón en un 3%.

El servicio de Energía Eléctrica, cubre el 50% de las viviendas del municipio, llegando en su totalidad en la zona urbana. El uso de su servicio depende de las costumbres de los habitantes, pues aunque se tenga acceso a él, muchas familias, especialmente de la zona rural, continúan realizando practicas tradicionales como la utilización del fogón de leña para cocinar.

La cobertura del servicio de acueducto del municipio es de un 50.3%, presentándose los mayores inconvenientes en la zona rural. Para este último caso la situación es preocupante, puesto que un 42.3% de las viviendas no cuentan con un constante servicio de provisión de agua o su fuente está distante, obligando a desplazarse para recogerla o a colocar redes para conducirla a la vivienda. El caso más extremo es el de quienes se abastecen de aguas tomadas de pozos (6.9%) y quienes dependen del agua lluvia (1.1%) pues están sujetos al comportamiento del clima.

La anterior problemática deja al descubierto la baja cobertura del servicio de alcantarillado y el tipo de servicio sanitario utilizado. Para el caso de la zona rural del municipio, un porcentaje altísimo de viviendas (46.3%) no tienen servicio sanitario y realizan las necesidades a campo abierto; las viviendas que tienen inodoros son el 25.9%, un 15.3% hace uso de letrinas y el 12.5% cuenta con tazas campesinas. En cuanto de a la zona urbana, aunque la mayoría de las viviendas tienen una aceptable cobertura de servicios básicos, existen anomalías en la cobertura total del alcantarillado y la eliminación de desechos; aproximadamente el 10.9% de las viviendas del casco urbano contaminan las quebradas con sus excretas. Lo anterior muestra la necesidad de desarrollar programas de tratamiento de aguas servidas, mejorar el funcionamiento del relleno sanitario y remodelar el alcantarillado (un 28.4% de las viviendas no están conectadas al sistema de alcantarillado).

#### 5.4 Sector ambiental-agropecuario

##### 5.4.1 *Uso del Suelo*

En términos generales, las estrategias desarrolladas para lograr un mejor uso del suelo han tenido un bajo impacto. La economía se ha centrado en el avance

de propuestas (como la truchifactoria y la producción minera) que no permiten resolver con autonomía familiar los problemas económicos de la mayoría de la población, lo cual se refleja en el acelerado deterioro del suelo en sus diferentes usos.

#### 5.4.2 *Bosques y Páramos*

En el año de 1.997, el Plan Ambiental Agropecuario diagnosticó que debido principalmente a la intensificación de los cultivos ilícitos, en diez años se había intervenido un 50% del bosque primario, el cual paso de ser en 1.987 el 25.13% (12.416 has) del área del municipio, a representar en 1.997 tan solo el 12% (6.208 has).

#### 5.4.3 *Ganadería*

En 1.993 en el Plan de Desarrollo se mencionó que la actividad ganadera representaba el mayor conflicto del uso del suelo, ya que el 42% (20.773 has) del total del territorio (49.504 has) estaba en ganadería cuando, por las características del suelo esta actividad solo debería ocupar un 7.5%, y eso, en sistemas silvopastoriles. Aunque el Plan de Desarrollo se propuso reducir el hato ganadero, entre el censo de 1.993 y el de 1.997 se vio que este aumentó de 8.319 a 8.922 cabezas de ganado.

Aunque este sistema productivo garantiza un capital fijo, no produce bienestar integral para el total de la población por las siguientes razones: La propiedad del ganado se concentra en tres sectores de la población, un 30% en los socios de Empresas y el 70% restante se divide en particulares y comuneros de los resguardos; los ingresos de esta actividad por período rotacional (2 a 3 años) equivalen a \$555'134.800, de los cuales por propiedad directa del ganado

corresponde a los socios de empresas un 30%, más un 20% por las utilidades obtenidas por su explotación, el otro 25% de los ingresos ganaderos se distribuye entre particulares, y el 25% restante entre pequeños propietarios.

Sin embargo, por fuera del análisis económico entre ingresos, costos y rentabilidad, las 8.922 cabezas de ganado sobre 20.733 hectáreas significan un capital fijo de \$2.944'426.300, pero también significan un potencial de trabajo que podría mejorarse a través de las organización de potreros, protección de nacimientos de fuentes de agua, producción de abono orgánico, mejoramiento de razas, etc; y sobre todo, hacia el beneficio de la comunidad.

#### 5.4.4 *Agricultura*

Dentro de los usos del suelo existentes en el municipio, la actividad agrícola es la que mantiene un relativo equilibrio con respecto al uso potencial de los suelos, el cual está calculado en 4.752 hectáreas; sin embargo, en términos de conservación de la tierra, las técnicas tradicionales de cultivo (de roza y quema) no son las más apropiadas.

En este sector once son las especies más importantes de producción, ya sea por el número de productores que participan, la misión que tienen como sistemas proveedores de seguridad y autonomía alimentaria, o por la generación de ingresos a la población. Cinco de estas especies: café, cebolla, fique, mora y cerdos, están dedicadas principalmente a la comercialización, beneficiando aproximadamente a 3.420 familias. Otras cinco especies: frijol, maíz, plátano, yuca y arracacha, se destinan al consumo familiar; ocupan un área de 2.616.46 hectáreas y aunque estas no representan grandes ingresos económicos, debe valorarse como forma de autoconsumo. La última especie destacada en este sector es el de la cría de aves de patio (gallinas), la cual se constituye como gran aporte en la comercialización y en el sistema alimentario;

se calcula que existen 16.554 gallinas, las cuales producen 695.268 huevos al año que no suplen el consumo municipal, por lo que entran de Santander de Quilichao y Cali 1'764.000 huevos al año.

Existen muchos factores que imposibilitan la consolidación del sector agropecuario, principalmente el hecho de que la propiedad está en muy pocas manos; si del total de 4.759 familias existentes en el municipio sustrayendo las 716 ubicadas en áreas de empresas y las 500 ubicadas en los cascos urbanos, 3.543 están produciendo el 30% de los alimentos en un área de 4.133.34 hectáreas y que cada familia utiliza un área promedio de 1.2 plazas. Si esto se compara con los 3.6 que ocupa una vaca, se puede constatar una ineficiencia productiva de la ganadería y una exigencia muy alta a la tierra para la producción agrícola. Esta situación sumada al incremento de los cultivos ilícitos en la región, hace que la tierra usada para la producción de autoconsumo haya decaído hasta el punto de importar productos de otros municipios y consumir productos de baja calidad nutricional.

## **CAPITULO V**

### **ELECCION POPULAR DE ALCALDES 1988-2003: DINAMICA Y ANALISIS ELECTORAL DE LOS MOVIMIENTOS POLITICOS ALTERNATIVOS**

En esta última parte, se entrará a establecer la caracterización propia de los movimientos políticos alternativos en el municipio de Toribío. Para tal efecto, se hace una interpretación de los resultados electorales obtenidos, por estos movimientos, en la distintas contiendas electorales para Alcaldía, llevadas a cabo desde el año de 1988 hasta el año 2000; esta información, permite constatar, en primera instancia, el comportamiento electoral de estas “nuevas fuerzas políticas” respecto a los partidos tradicionales, su afianzamiento en el ámbito político municipal, y a la vez, determinar sus avances y retrocesos durante este período.

De acuerdo a esta información, se analizan las características distintivas de estos nuevos movimientos políticos, determinando su importancia y origen, destacando su labor social en su trabajo con la comunidad, como también, su forma de organización, antecedentes, propósitos e ideología. Dichos aspectos, permiten conocer la labor ejercida por estos movimientos y sus respectivos líderes tanto en la dinámica electoral para las Alcaldías, como en los procesos de gestión municipal, una vez conseguidos los objetivos propuestos.



La interpretación y análisis de los elementos consignados permiten establecer criterios sobre una realidad política particular, en la cual se resalta la presencia de una organización indígena fuerte y constante, que ha permitido la consolidación del movimiento indígena en el escenario político municipal, presentándose como una alternativa política real frente a los partidos políticos tradicionales y desarrollando una serie de propuestas fruto de un trabajo social y comunitario de muchos años<sup>116</sup>.

A continuación, conoceremos de manera detallada la dinámica política de los movimientos alternativos, enfatizando en sus resultados electorales y determinando sus progresos en la medida que se han ido estableciendo como fuerzas políticas locales o han generado cambios en el comportamiento político de los electores.

### **5.1 La Primera Elección Popular de Alcaldes de 1988**

Partiendo de la idea, que la primera elección popular de alcaldes tenía como propósito ampliar el espacio de participación local, o por lo menos, permitir la reconfiguración política de los municipios con la aparición de nuevos movimientos políticos ajenos a los partidos tradicionales que respondieran a un carácter cívico y popular; en el municipio de Toribío, dicha iniciativa quedó suspendida debido a la fuerte influencia ejercida por los partidos tradicionales sobre la población; por tal motivo, fueron muy pocos los avances conseguidos en lo que se refiere a la posibilidad de que aparezcan nuevos movimientos en esta época, y más bien, que sean las “coaliciones” o “alianzas” las primeras

---

<sup>116</sup> El trabajo social y comunitario al que hago referencia, es el reseñado en el anterior capítulo, conocido con el nombre de “Proyecto Nasa”; el cual, recoge toda una herencia indígena y la plasma en un proyecto político y social que busca la formación de una comunidad “nueva”, consciente de sus problemas, dispuesta a organizarse y a mantener su cultura.

formas que traten de ayudar a contrarrestar un poder político establecido por años; en este caso, por una hegemonía liberal.

En esta primera convocatoria de elección popular, en el municipio de Toribío se presentaron dos candidatos, uno perteneciente a un partido tradicional y el otro a una coalición, que para este caso, respondía a un movimiento de denominación cívica (ver cuadro 1). Los resultados obtenidos por candidato para esta contienda, quedaron establecidos de la siguiente manera (ver cuadro 1): José Venancio Dagua del Partido Liberal Colombiano con 1698 votos, aparece en primer lugar, representando el 51.29% de la votación total; y Hugo Ramírez Lemos del “Movimiento Cívico de Convergencia” con 1597 votos, para un 48.24%. Los votos nulos o no inscritos y los votos en blanco, equivalen solamente al 0.4% de la votación.

Cuadro No 1

<b>NOMBRE DEL CANDIDATO</b>	<b>MOVIMIENTO POLÍTICO</b>	<b>VOTOS</b>	<b>%</b>
JOSE VENANCIO DAGUA MESA	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	1698	51.29
HUGO RAMIREZ LEMOS	MOVIMIENTO CIVICO DE CONVERGENCIA	1597	48.24
VOTOS NULOS O NO INSCRITOS		7	0.21
VOTOS EN BLANCO		8	0.24
TOTAL		3310	100.00

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, Municipio de Toribío, Septiembre de 2004.

Como vemos, el único movimiento con una razón política distinta a la tradicional es el “Movimiento Cívico de Convergencia”, encabezado por Hugo Ramírez Lemos; en donde, tanto su origen como organización responde a una coalición establecida entre un sector de la población, conocido como “mestizo”<sup>117</sup>, y el incipiente movimiento político indígena, llamado en este tiempo “Movimiento

Cívico”. El “Movimiento Cívico de Convergencia”, planteaba en un primer momento agrupar aquellas fuerzas excluidas en el contexto político local, por tal razón en él confluyen distintos grupos ajenos al sector del Partido Liberal; entre los que se puede destacar el grupo de los “mestizos”, conformado principalmente por personas que viven en la cabecera municipal pertenecientes al pequeño sector Conservador y disidentes del Partido Liberal; y el movimiento indígena, que para este tiempo no contaba con el apoyo mayoritario de la comunidad y se le cuestionaba su intervención en asuntos de carácter político<sup>118</sup>.

En este sentido surge el interrogante, por qué ante la existencia de una organización indígena ya conformada e involucrada en un proyecto de desarrollo social y comunitario - el “Proyecto Nasa” -, la población indígena no se decida a incursionar plenamente en el terreno político, recurriendo a la figura de las coaliciones y a presentar el nombre de candidatos ajenos a la comunidad para poder hacerlo. Este hecho se refleja aún más, en el caso del apoyo mayoritario recibido por el Partido Liberal en el municipio, sobre todo, en el resguardo de Tacueyó, en donde sus bases se encuentran fuertemente consolidadas, lo que ha posibilitado que por lo menos en términos de población electoral este sea mayoría y se mantenga en la alcaldía. Una de las razones que se argumenta acerca de la influencia del Partido Liberal en un municipio predominantemente indígena como el de Toribío, “se debe a una hegemonía histórica mediante la cual se crearon lazos y acercamientos entre la gente y un partido paternalista, que atendía sus necesidades y problemas a su manera”<sup>119</sup>.

---

<sup>117</sup> La categoría “mestizo” aquí empleada, se refiere aquella diferenciación establecida por la población indígena del municipio, para referirse aquellas personas ajenas a su comunidad y a su cultura.

<sup>118</sup> ENTREVISTA realizada a Alcibiades Escué, líder indígena del resguardo de San Francisco (Toribío) y funcionario del CRIC (Concejo Regional Indígena del Cauca).

<sup>119</sup> ENTREVISTA realizada a Gilberto Muñoz Coronado, exalcalde de Toribío (Cauca) durante el período 1995-1997 elegido por el “Movimiento Cívico: Alvaro Ulcué”, colaborador e impulsor del “Proyecto Nasa”.

De otro lado, frente a esta situación se le sumaron una serie de factores de tipo estructural, que imposibilitaron de algún modo la consolidación de un movimiento político indígena que tratará de aminorar el poder conseguido por el Partido Liberal, el cual se mantendría después de esta primera elección popular por dos períodos más. En primer lugar se encuentra, la concepción que tenía el indígena acerca de la política, la cual era concebida como sinónimo de “deshonestidad”, “corrupción”, “desconfianza”, “politiquería”; entre otros aspectos, que daban cuenta de su apatía y distancia frente a procesos que implicaran intervenir en asuntos de tipo político<sup>120</sup>. En segundo lugar, el “Proyecto Nasa” se encontraba a penas en desarrollo y había tenido muchos obstáculos que buscaban desestabilizar la propuesta; entre ellos, el mismo asesinato a uno de sus principales fundadores e impulsores del proyecto, el sacerdote indígena Alvaro Ulcué Chocué<sup>121</sup>. Además, los proyectos realizados por el programa en esta época, no tenían como propósito definido participar en política, y si así lo hubieran querido, en estos años todavía no se habían creado espacios y condiciones concretas para ello. El trabajo del “Proyecto Nasa” en este período se enmarcaba en una tarea de concientización y educación; basado en la promoción del trabajo comunitario, la unidad familiar, la preservación de la cultura y el adoctrinamiento en la fe cristiana. Fueron muchos los programas de trabajo propuestos, pero debido a la falta de capacitación de la población y de recursos económicos, solamente se enfatizó en los siguientes programas: educación (bilingüe y alfabetización de adultos), salud, vivienda, evangelización, trabajo comunitario y, amor, comprensión y armonía en el hogar<sup>122</sup>.

---

<sup>120</sup> Ibid.

<sup>121</sup> El sacerdote indígena Alvaro Ulcué Chocué, fue asesinado el de 1983 en el municipio de Santander de Quilichao.

<sup>122</sup> “Proyecto Nasa 1980-2000, 20 años de camino” (Resguardos indígenas de Toribío, Tacueyó y San Francisco). p.4

De esta forma, la constante política mantenida para estos años, se vio traducida en la disputa política entre un fuerte Partido Liberal y un primitivo movimiento político indígena; que para este caso, aunque obtuvo una considerable votación frente a su adversario, su fuerza no recaía en su propia organización sino en la motivación para conformar “alianzas” que buscaran disminuir el predominio político del Partido Liberal. Tarea difícil de llevar a cabo, tanto por las razones ya anotadas, como por la desigual confrontación política en la que se encontraban, en donde el sector Liberal apelaba a candidaturas representadas por líderes indígenas para desarrollar sus prácticas políticas basadas en el “clientelismo” y el “amiguismo”; hecho que se ve constatado con su aumento considerable de votos en las próximas elecciones<sup>123</sup>.

En cuanto a la votación por partido o movimiento político para este año, quedaría conformada de la siguiente manera (ver cuadro 2): el Partido Liberal aparece en el primer lugar con el 51.29% de la votación total; seguido por la categoría “otros partidos o movimientos”, con el 48.24% de la votación.

Cuadro No 2

<b>PARTIDO O MOVIMIENTO POLITICO</b>	<b>VOTOS</b>	<b>%</b>
PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	1698	51.29
OTROS PARTIDOS O MOVIMIENTOS	1597	48.24
VOTOS NULOS O NO INSCRITOS	7	0.21
VOTOS EN BLANCO	8	0.24
TOTAL	3310	100.00

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, Municipio de Toribío, Septiembre de 2004.

<sup>123</sup> El candidato del Partido Liberal para esta contienda electoral fue José Venancio Dagua, un líder político indígena del resguardo de Tacueyó, conocido por ser “un luchador en la recuperación de tierras por parte del CRIC en los años setenta y ochenta”. ENTREVISTA realizada a Gilberto Muñoz Coronado, exalcalde del municipio de Toribío (Cauca).

## 5.2 Elecciones de Alcalde 1990

La elección popular de alcaldes del año 1990 no presenta grandes cambios en sus candidaturas respecto a la anterior. Se podría decir que se sigue manteniendo la lógica bipolar entre el Partido Liberal y la de una fuerza política alterna, liderada especialmente por el sector indígena. En cuanto a los resultados electorales conseguidos por candidato, estos quedaron distribuidos de la siguiente manera (ver cuadro 5): el indígena José Soto Casamachín del Partido Liberal con una cifra contundente de 2114 votos, aparece en el primer lugar, representando el 65.15% de la votación total; posteriormente aparece otro indígena, Guillermo Tenorio Vitonás del nuevo movimiento político indígena denominado “Movimiento Cívico: Alvaro Ulcué” con 1126 votos, equivalente al 34.53% de la votación. Los votos nulos o no inscritos y los votos en blanco el 0.3% del total.

Cuadro No 3

<b>NOMBRE DEL CANDIDATO</b>	<b>MOVIMIENTO POLITICO</b>	<b>VOTOS</b>	<b>%</b>
JOSE SOTO CASAMACHIN	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	2124	65.15
GUILLERMO TENORIO VITONAS	“MOVIMIENTO CIVICO: ALVARO ULCUE”	1126	34.53
VOTOS NULOS O NO INSCRITOS		9	0.27
VOTOS EN BLANCO		1	0.03
TOTAL		3260	100.00

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, Municipio de Toribío, Septiembre de 2004.

Teniendo en cuenta los resultados de este proceso electoral, una de las primeras consideraciones que salta a la vista, es el aumento progresivo de la votación del Partido Liberal en comparación a lo conseguido en las pasadas elecciones, además de la notable diferencia que alcanza con sus opositores, estipulada en una cifra que supera los 1000 votos (ver cuadro 5). Este importante ascenso, se cree que radica en el apoyo económico ofrecido por

algunos jefes liberales del Norte del Departamento, principalmente por el Senador Humberto Peláez, conocido dirigente político de la región, procedente del municipio de Santander de Quilichao. También, se sustenta en una campaña electoral “desleal” hecha por el mismo Partido Liberal, en la que fuera de recurrir a prácticas clientelistas para acaparar votos, colocó a la población en una situación de enfrentamiento, agudizando aún más, la rivalidad política existente entre los resguardos y pobladores, como la oposición entre mestizos e indígenas. “En esta campaña el nuevo movimiento indígena, habla con una propuesta de autonomía; entonces los mestizos que habían, le hicieron toda la contraparte apoyados por los Liberales, así fueran indígenas, porque decían que iban a sacar a los mestizos y a los blancos del municipio”<sup>124</sup>.

Otro aspecto que se destaca en esta contienda, es la aparición del movimiento político indígena denominado “Movimiento Cívico: Alvaro Ulcué”, el cual aparece conformado de forma independiente, sin responder a ningún compromiso o coalición establecida. Se podría decir que esta pequeña organización se constituye como el brazo político del “Proyecto Nasa”, el cual sólo se había proyectado como un medio para estimular el desarrollo integral de la comunidad a través de el trabajo comunitario, la apropiación cultural, la participación activa, la educación y la evangelización; todo ello, enmarcado bajo la recuperación de la autoridad y autonomía de los Cabildos, la no explotación del indígena en todas sus formas, la convivencia pacífica y la unidad de los resguardos<sup>125</sup>. El “Movimiento Cívico: Alvaro Ulcué”, nace en Toribío el 30 de agosto de 1989, con la idea de ser una expresión política propia de la comunidad, distante de los partidos tradicionales y de sus distintas prácticas, en la que impera solamente el compromiso de trabajar en forma

---

<sup>124</sup> ENTREVISTA realizada a Gilberto Muñoz Coronado exalcalde del municipio, perteneciente al “Movimiento Cívico: Alvaro Ulcué”.

<sup>125</sup> “Proyecto Nasa 1980-2000, 20 años de camino” (Resguardos de Toribío, Tacueyó y San Francisco).

unida por los tres resguardos, “evitando el engaño de las comunidades con falsas promesas con las que se aprovechan de la debilidad e ignorancia de la gente”. En sí, es un movimiento que quiere constituirse como una herramienta para la organización, decisión y actuación de la comunidad<sup>126</sup>.

Sin embargo, a pesar de las buenas intenciones que el “Movimiento Cívico” decía plantear, éste no encontró el respaldo suficiente para lograr su objetivo de llegar a la alcaldía; aún teniendo su origen en el mismo “Proyecto Nasa”, que contaba con el respaldo y aprobación mayoritaria de la población indígena. Este hecho, deja prever la negativa del sector indígena de inmiscuirse con nombre propio en el terreno de la política, aclarando “que el trabajo comunitario va por un lado y la política por otro”<sup>127</sup>. Sobre este aspecto, el exalcalde de Toribío Gilberto Muñoz Coronado, retoma la idea de un líder indígena de la región asesinado: Cristóbal Secué, quien consideraba a la política como un mal que los dividía y los enfrentaba sin razón alguna, oponiéndose a que se creara el mismo “Movimiento Cívico” como a que formaran parte del algún partido político. “Cristóbal Secué decía, es que la política nos pone a pelear entre nosotros; y luego el indio se sale a los cargos públicos y se olvida de su comunidad, o aprende los vicios de los politiqueros de turno”<sup>128</sup>.

Este es el panorama político que presenta Toribío para el año de 1990, determinado por la presencia marcada de un Partido Liberal y la alternativa política de un movimiento político cívico, dispuesto a mantenerse en la oposición y a seguir trabajando a través de la concientización, capacitación y educación de los líderes de la región. En este sentido el cuadro político por partidos o movimientos, quedaría establecido de la siguiente manera (ver

---

<sup>126</sup> Sobre el origen y principios del “Movimiento Cívico: Alvaro Ulcué”, ver: Programa de Gobierno de Gabriel Paví Julicué, candidato a la alcaldía de Toribío, período 2001-2003.

<sup>127</sup> ENTREVISTA realizada a Alciabiades Escué, líder indígena del resguardo de San Francisco y actual funcionario del CRIC.

<sup>128</sup> ENTREVISTA realizada a Gilberto Muñoz Coronado.



cuadro 6): el Partido Liberal con el 65.15% de la votación, se asegura en el primer lugar; seguido, por la nominación “otros partidos o movimientos” con el 34.53% del total.

Cuadro No 4

<b>PARTIDO O MOVIMIENTO POLITICO</b>	<b>VOTOS</b>	<b>%</b>
PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	2124	65.15
OTROS PARTIDOS O MOVIMIENTOS	1126	34.53
VOTOS NULOS O NO INSCRITOS	9	0.27
VOTOS EN BLANCO	1	0.03
TOTAL	3260	100.00

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, Municipio de Toribío, Septiembre de 2004.

### **5.3 Elecciones Extraordinarias de 1991 en el Municipio de Toribío**

Para este año se convoca a elecciones extraordinarias, después de la muerte del alcalde electo José Soto Casamachín, producto de una delicada enfermedad. Para esta imprevista contienda electoral se presentaron dos candidaturas, como era de costumbre una perteneciente al Partido Liberal; y la otra, promovida por un movimiento de carácter cívico, en este caso, una coalición conformada por el “Movimiento Cívico: Alvaro Ulcué” y algunos “mestizos” de la población. La votación por candidato para esta disputa electoral, quedó determinada de la siguiente manera (ver cuadro 7): en primer lugar aparece, Salvador Ramos Yaquí del Partido Liberal con 1336 votos, representando el 53.03% de la votación total; y posteriormente aparece, Hernán Delgado Penagos de la coalición “Movimiento Cívico – Convergencia” con 1170 votos, que equivale al 46.44% del total de la votación. Los votos nulos o no inscritos y los votos en blanco, hacen el 0.5% de la votación total.

Cuadro No 5

<b>NOMBRE DEL CANDIDATO</b>	<b>MOVIMIENTO POLITICO</b>	<b>VOTOS</b>	<b>%</b>
SALVADOR RAMOS YAQUI	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	1336	53.03
HERNAN DELGADO PENAGOS	"MOVIMIENTO CIVICO-CONVERGENCIA"	1170	46.44
VOTOS NULOS O NO INSCRITOS		8	0.31
VOTOS EN BLANCO		5	0.19
TOTAL		2519	100.00

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, Municipio de Toribío, Septiembre de 2004.

Sobre este proceso electoral se puede anotar que la proporción de la votación baja considerablemente, si se tiene en cuenta que para las otras elecciones, la votación total superaba los 3000 votos. Este hecho se evidencia principalmente para el caso del Partido Liberal, en el que ve reducido su electorado en casi un 40% (ver cuadro 7). Una de las razones que explica esta baja notoria del Partido Liberal; es que por ser esta una elección de tipo extraordinaria, en la que se juegan intereses de tipo local, no permitió que se organizaran los acostumbrados cuadros electorales y la misma campaña desde los directorios departamentales, significando esto una menor inversión en recursos como en interés por el proceso electoral. En cuanto al otro movimiento de coalición, este se sigue manteniendo, pero todavía no se puede considerar como una amenaza para el Partido Liberal; aunque para este caso, la distancia que recortó reviste gran importancia. Además, en lo respecta a su condición de coalición, se presume que este tipo de alianza entre el movimiento político indígena y algunos "mestizos" de la cabecera, en la que se delega como candidato a un "mestizo": Hernán Delgado Penagos, nace de la inmediatez con la que fueron convocadas estas elecciones, para las que el Movimiento Cívico no se encontraba preparado luego de su derrota en el año de 1990.

La distribución por partidos o movimiento político, quedo considerada de la siguiente manera (ver cuadro 8): el Partido Liberal con el 53.03% de la votación,

se establece en el primer lugar; seguido por la nominación “otros partidos o movimientos”, con el 46.44% de la votación total.

Cuadro No 6

<b>PARTIDO O MOVIMIENTO POLITICO</b>	<b>VOTOS</b>	<b>%</b>
PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	1336	53.03
OTROS PARTIDOS O MOVIMIENTOS	1170	46.44
VOTOS NULOS O NO INSCRITOS	8	0.31
VOTOS EN BLANCO	5	0.19
TOTAL	2519	100.00

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, Municipio de Toribío, Septiembre de 2004.

#### **5.4 Elecciones de Alcalde 1992**

El proceso electoral de 1992 viene precedido por un hecho fundamental para la historia política del país; este es la promulgación de la Constitución de 1991 y su aspiración de apertura democrática, en la que además de crear nuevos espacios y condiciones para el desarrollo del juego político, reconoce ciertos derechos políticos, sociales y culturales a grupos étnicos minoritarios, concretamente a las comunidades negras e indígenas del país. Dicho acontecimiento, tiene fuerte repercusión y acogida por parte de la organización indígena del Departamento del Cauca, prueba de ello fueron muchas de las candidaturas indígenas presentadas a distintas alcaldías, especialmente en el nororiente del Departamento, como el respaldo de candidaturas independientes de indígenas para la Cámara de Representantes en circunscripción especial, y para el Senado en circunscripción nacional.

En el municipio de Toribío, este hecho se constituyó como una nueva posibilidad para que tanto la organización como la misma comunidad indígena,

se proyectara políticamente por medio de su programa insignia el “Proyecto Nasa”; el cual para la época había ampliado su radio de acción, promoviendo que este proceso comunitario se desarrollara en otras comunidades indígenas de la zona norte, bajo la misma idea pero respondiendo a dinámicas distintas<sup>129</sup>. La idea de la organización indígena en Toribío en este contexto, es plantear y asumir políticamente lo conseguido por medio del trabajo comunitario<sup>130</sup>, respaldando al ya conformado “Movimiento Cívico: Alvaro Ulcué”; con el que se pretende llegar o participar en la alcaldía de una forma distinta, puesto que si no se conseguía el objetivo principal de acceder a ella por la vía electoral, que además se veía difícil por la presencia del Partido Liberal, por lo menos se llevara a cabo una oposición “sana”, colaborando en la elaboración de los Planes de Desarrollo como en los distintos procesos de evaluación, veeduría y control de la gestión administrativa<sup>131</sup>.

Para este proceso electoral se presentaron dos candidaturas indígenas; una perteneciente al afianzado Partido Liberal, en cabeza del conocido dirigente José Venancio Dagua, quien ya había llegado a la alcaldía en el año de 1988; y la otra, a cargo de Ezequiel Vitonás Talaga por el “Movimiento Cívico: Alvaro Ulcué”. La votación por candidato, quedo establecida de la siguiente forma (ver cuadro 11): José Venancio Dagua con 1518 votos, gana las elecciones y repite

---

<sup>129</sup> La etapa de ampliación del “Proyecto Nasa” se desarrollo durante el período comprendido entre los años de 1987 y 1991, en la que surgieron 5 proyectos comunitarios para distintas comunidades indígenas del Norte del Departamento: el “Proyecto Global”, en Jambaló (1987); el “Proyecto Unidad Paz”, en la Cilia - Miranda (1990); el “Proyecto Integral”, en Huellas - Caloto (1990); el “Proyecto C’hac’ha wala”, en Corinto (1991); y el “Proyecto Yu’ Luc”, en Munchique, Canoas, Concepción, Guadualito y las Delicias (1991). Esta etapa de expansión y acercamiento, ha permitido que las comunidades indígenas del Norte se organicen y creen sus propios organismos de representación, como es el caso de la ACIN (Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca). “Proyecto Nasa, 1980-2000, 20 años de camino” *Ob.cit*, p.5

<sup>130</sup> Para esta época, el “Proyecto Nasa” además de seguir adelante con los programas que se había trazado, presento nuevos programas de desarrollo económico y social, entre los que se encuentran: la microempresa minera, la microempresa lechera, el programa de vehículos, el programa de la mujer y el programa juvenil. *Ibid*.

<sup>131</sup> ENTREVISTA realizada a Ezequiel Vitonás Talaga, candidato a la alcaldía de Toribío (Cauca) en 1992 y alcalde municipal para el período 1998-2000.

alcaldía, obteniendo el 44.92% de la votación total; muy de cerca le sigue, Ezequiel Vitonás Talaga con 1478 votos, para un 43.74% del total. En cuanto a los votos nulos o no inscritos y los votos en blanco, estos llegaron a sumar la cifra de 383, representando casi el 12% de la votación total, cuando en las elecciones anteriores no superaban el 1%<sup>132</sup>.

Cuadro No 7

<b>NOMBRE DEL CANDIDATO</b>	<b>MOVIMIENTO POLITICO</b>	<b>VOTOS</b>	<b>%</b>
JOSE VENANCIO DAGUA MESA	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	1518	44.92
EZEQUIEL VITONAS TALAGA	"MOVIMIENTO CIVICO: ALVARO ULCUE"	1478	43.74
VOTOS NULOS O NO INSCRITOS		182	5.38
VOTOS EN BLANCO		201	5.94
TOTAL		3379	100.00

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, Municipio de Toribío, Septiembre de 2004.

A primera vista, nos encontramos con unas elecciones más equitativas, por lo menos en términos electorales; la gran diferencia existente entre el Partido Liberal y el "Movimiento Cívico" se redujo notablemente, llegándose a establecer una distancia mínima cifrada en 40 votos (ver cuadro 11). Frente a esto, algunos miembros del "Movimiento Cívico: Alvaro Ulcué" que participaron en la campaña electoral de este año, aseguran que las elecciones se perdieron por las pocas garantías que ofreció el proceso; en donde además de colocar en duda la transparencia misma de este, existieron hechos impropios como las

<sup>132</sup> Una de las razones que se aduce del aumento considerable de votos nulos o no inscritos, es que para esta elección se emplea como mecanismo de votación el uso del tarjetón electoral, el cual ya había sido empleado para las elecciones presidenciales de 1990, pero que para el caso de los municipios apenas se implementaba, presentando cierta dificultad en su diligenciamiento, especialmente para los sectores rurales en donde se encuentran los mayores índices de analfabetismo y desconocimiento de su uso. Como también, vale la pena resaltar el valor que tiene el voto en blanco, en la medida que adquiere mayor importancia al expresar cierta inconformidad respecto a un determinado proceso electoral.

agresiones y amenazas a su campaña por parte de sus contendores<sup>133</sup>. Sin embargo, la votación alcanzada se constituyó como un reconocimiento a un trabajo comunitario realizado por años, basado en un plan de capacitación y educación de líderes; en donde se conocen las nuevas posibilidades de participación política que ofrece la constitución del 91 y los beneficios de la descentralización, en materia fiscal y económica<sup>134</sup>.

Teniendo en cuenta los resultados del proceso electoral de este año, la votación por partidos políticos quedó determinada de la siguiente manera (ver cuadro 12): el Partido Liberal consigue el 44.92% de la votación total; mientras que la “Alianza Social Indígena” que avala al “Movimiento Cívico: Alvaro Ulcué”, consigue el 43.74% de la votación. Un aspecto importante en lo concerniente al aval recibido por el “Movimiento Cívico”, es que este procede de una instancia política surgida en el mismo Departamento, reconocida por el CRIC; permitiendo que se tenga al menos un soporte económico e institucional en el momento de realizar la campaña.

Cuadro No 8

<b>PARTIDO O MOVIMIENTO POLITICO</b>	<b>VOTOS</b>	<b>%</b>
PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	1518	44.92
ALIANZA SOCIAL INDIGENA	1478	43.74
VOTOS NULOS O NO INSCRITOS	182	5.38
VOTOS EN BLANCO	201	5.94
TOTAL	3379	100.00

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, Municipio de Toribío, Septiembre de 2004.

<sup>133</sup> ENTREVISTA realizada a Nancy Ruth Bravo, constante colaboradora del “Movimiento Cívico” y el “Proyecto Nasa” de Toribío, funcionaria de la administración municipal para el período 1995-1997 y actual funcionaria del CRIC.

<sup>134</sup> ENTREVISTA realizada a Gilberto Muñoz Coronado.

## 5.5 Elecciones de Alcalde 1994

En el debate electoral municipal de 1994, se siguen presentando las mismas fuerzas políticas que constantemente se han venido enfrentando, el Partido Liberal y el “Movimiento Cívico: Alvaro Ulcué”. El Partido Liberal presenta en este caso una candidatura no indígena, a cargo de Eduardo Rivera Yule; mientras que el “Movimiento Cívico”, también acude a la figura de un líder “mestizo” allegado a la comunidad, Gilberto Muñoz Coronado. Por primera vez, el movimiento político indígena llega a la alcaldía, consiguiendo una gran votación estipulada en los 2065 votos, que representan el 48.81% de la votación total; seguido por, Eduardo Rivera Yule con 1914 votos, representando el 45.24% del total. Los votos nulos o no inscritos y los votos en blanco, siguen manteniendo un porcentaje importante que supera el 5%, cifra que equivale a unos 200 votos, los cuales podrían entra a decidir las mismas elecciones (ver cuadro 17).

Cuadro No 9

NOMBRE DEL CANDIDATO	MOVIMIENTO POLITICO	VOTOS	%
GILBERTO MUÑOZ CORONADO	“MOVIMIENTO CIVICO: ALVARO ULCUE”	2065	48.81
EDUARDO RIVERA YULE	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	1914	45.24
VOTOS NULOS O NO INSCRITOS		220	5.20
VOTOS EN BLANCO		31	0.73
TOTAL		4230	100.00

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, Municipio de Toribío, Septiembre de 2004.

La primera impresión que se desprende de este evento, es acerca de cómo un Partido Tradicional mantenido por muchos años en la alcaldía y respaldado por parte de la población indígena, pierde por primera vez las elecciones. Son muchos los factores que sustentan ese suceso; teniendo en cuenta las apreciaciones hechas por el candidato ganador Gilberto Muñoz, éstas podrían

ser algunas de las razones. Primero que todo, la organización indígena para estos años se encontraba fortalecida, gracias a un proceso de capacitación y educación integral en todos los niveles realizado por el “Proyecto Nasa”, en donde se enfatizó, acerca del conocimiento y promoción de los derechos y garantías que ofrecía tanto la nueva legislación indígena, como la misma constitución y su proceso de descentralización. En segundo lugar, se cuestiona la actitud exclutoria y cerrada de las administraciones municipales, las cuales no habían permitido la participación activa de la comunidad en general, como la intervención y respaldo, de las “fuerzas vivas” de la comunidad (“Proyecto Nasa”, Cabildos Indígenas, Juntas de Acción Comunal, ONG’s, etc.). En tercer lugar, la gestión de estas administraciones no proyectó programas que tuvieran incidencia a mediano y largo plazo, tratando de dar continuidad a los procesos productivos, educativos y de salud que se habían iniciado; primando la conveniencia particular o de pequeños grupos sobre la general, motivada principalmente por intereses de tipo político y electoral ajenos a la región<sup>135</sup>.

Sobre los desaciertos y desafueros cometidos por las administraciones municipales, Gilberto Muñoz opina, refiriéndose concretamente al caso de la administración que lo antecedió a cargo de José Venancio Dagua: “Para el año de 1994 llegaron los primeros recursos a los Cabildos, él cometió errores, como el de no haberles querido firmar el convenio a Toribío y San Francisco, él se lo firmó a Tacueyó siendo de allá; él también tenía un asesor que las comunidades no lo aceptaban y él lo mantuvo, colocándose en contra de ellas; él puso a un señor dizque para trabajar Plan de Desarrollo y las comunidades nunca lo aceptaron; entonces, prácticamente él y su administración se puso en contravía principalmente de los Resguardos de Toribío y San Francisco, siendo

---

<sup>135</sup> Ibid.



indígena; entonces, eso dio pie para que nuestro movimiento tuviera más fuerza”<sup>136</sup>.

Un segundo aspecto de esta dinámica electoral, es la postulación de la candidatura de Gilberto Muñoz Coronado por el “Movimiento Cívico: Alvaro Ulcué”; siendo él, una persona ajena a la comunidad, procedente de otro municipio y además, funcionario público, condición que genera cierta sospecha y desconfianza para el indígena. Gilberto Muñoz Coronado es un “mestizo” proveniente del municipio vecino de Corinto, que llega a Toribío como funcionario de la CVC (Corporación Autónoma del Valle del Cauca) en el año de 1981, desempeñándose como técnico agroforestal por muchos años, razón que le permitió; según él, tener una relación cercana con las comunidades campesinas e indígenas, no sólo desde el punto de vista de su trabajo como funcionario del gobierno, sino también, como agente y representante de las comunidades indígenas, que para este tiempo carecían de liderazgo. “Cuando llegué a trabajar a Toribío, empecé a meterme y a participar en las Asambleas Comunitarias del Proyecto Nasa; entonces me fui insertando de esa manera, algunos miembros de las comunidades indígenas como me vieron participar en sus trabajos, en sus mingas, me aceptaron como parte de la comunidad”<sup>137</sup>.

El trabajo comunitario emprendido por Gilberto Muñoz con las comunidades indígenas, se inicia desde el momento que comienza interesarse tanto por la condición de abandono y pobreza en la que se encontraban, como por la actitud de rechazo que se tenía hacia ellos. Colocando de presente sus raíces campesinas y una relación ya establecida en su crecimiento y formación con los indígenas en Corinto; Gilberto Muñoz, se vincula como colaborador asiduo del “Proyecto Nasa”, hecho que le genera alcanzar un cierto grado de amistad con algunos líderes comunales y gobernadores de los Cabildos, teniendo acceso a

---

<sup>136</sup> Ibid.

poder participar en la toma de decisiones y discusiones de las Asambleas. El trabajo de Gilberto Muñoz, es reconocido por la labor educativa y pedagógica que implementó con las comunidades, en la que cuestionaba principalmente la rivalidad y división existente en su interior por razones de tipo político, y cultural en su relación con los “mestizos”; situaciones que fueron motivo de violencia en los años ochenta y comienzos de los noventa.

Al preguntarle, sobre si su naturaleza extraña como “mestizo” y a la vez de funcionario público, le había significado inconvenientes para que su candidatura fuera tomada en cuenta; él asegura, que este hecho se constituyó como una muestra de reconocimiento de la comunidad a su trabajo, no fue una propuesta de tipo personal, puesto que todas las candidaturas que designa el “Movimiento Cívico” se basan en la concertación y decisiones de la Asamblea. Respecto a los otros dos hechos afirma, que nunca ha sido visto como un elemento extraño para la comunidad; es más, se lo ha considerado como un “indígena” perteneciente a ella, calificativo que no acepta por razones de respeto a su cultura e identidad, argumentando que él no es más que un “campesino mestizo”. En lo referente a su condición de funcionario público, él cree que si ha existido cierta suspicacia frente al trabajo de ellos por parte de los indígenas; pero en el caso de él, esta estigmatización no ha operado, puesto que ellos lo han considerado como un trabajador servicial, caracterizándolo como un “funcionario de tiempo completo”<sup>138</sup>.

Con la administración municipal de Gilberto Muñoz se inicia un proceso de cambio para el municipio de Toribío, la gestión adelantada durante este período demostró la viabilidad del municipio en materia social, política y económica. Tomando como referente las propuestas de “desarrollo integral” del “Proyecto Nasa”, como de la misma organización social y política indígena, se estableció

---

<sup>137</sup> Ibid.

un vínculo de colaboración entre la administración municipal y los Cabildos. Trabajo conjunto, que permitió adelantar una gestión basada en la concertación y la discusión de prioridades; la evaluación y el control de la inversión y ejecución de los recursos públicos; y la participación de la comunidad en la toma de decisiones y en la elaboración de programas y proyectos. Durante este período, fueron muchos los programas y proyectos que en materia social y de infraestructura se implementaron (agua y alcantarillado, vías, vivienda, hospitales, puestos de salud), pero quizá en el aspecto en el que más se enfatizó fue el educativo; la razón era fortalecer un proyecto pedagógico de apropiación cultural y sentido comunitario, ya iniciado con el “Proyecto Nasa”, como a la vez de capacitación y enseñanza acerca de la gestión y administración pública. Entre las tareas y proyectos educativos adelantados desde la administración municipal, podemos citar los siguientes: impulso del “Proyecto Educativo Comunitario” (PEA); profesionalización de los profesores municipales; creación de Centros de Alfabetización de jóvenes y adultos; creación de Escuelas de Formación (animadores, agrosilvo-pastoril); realización de convenios educativos con distintas universidades del país para la formación de profesionales en distintas áreas: etno-educación (con la Universidad del Cauca), Ciencias Sociales y, Economía y Desarrollo (con la Pontificia Universidad Bolivariana); promoción de la cátedra Nasa UNESCO en procesos comunitarios; creación del Centro de Educación, Capacitación e Investigación para el Desarrollo Integral de la Comunidad (CECIDIC), el cual busca formar a un individuo consciente de su condición humana y su propio bienestar a partir de lo que le ofrece su entorno, es decir, su comunidad como la propia naturaleza<sup>139</sup>.

Finalmente, durante este proceso se puede decir que existió una especie de acercamiento entre la comunidad y la alcaldía, en el que ambas instancias

---

<sup>138</sup> Ibid.

intercambiaron y explotaron sus potenciales organizacionales, económicos y de gestión; prácticas culturales como las Asambleas Públicas, autoridades como los Cabildos, sirvieron de base para que la administración lograra posicionarse en la comunidad, despertando respaldo y confianza en sus acciones y proyectos. Según el mismo exalcalde Gilberto Muñoz, los resultados se evidenciaron después de recibir a un municipio casi en la quiebra, al respecto afirma, “cuando yo llegue encontré a un municipio en crisis, los recursos propios escasamente eran de 7 millones, cuando yo entregué la administración ya llegaban a los 125 millones”; añade, “todo esto se debe a un proceso de concientización de la gente, en la que se les enseñó a querer a Toribío; se entregó un municipio con las cuentas claras y sin deuda pública, se logró cumplir con casi todas las prestaciones de los trabajadores, por primera vez en la historia se pago puntualmente a los maestros; todo esto ha sido posible gracias a la buena planeación, con un sentido de honestidad y servicio social y comunitario, no de beneficio personal. La gente se dio cuenta que mientras aquí se hace una aula con 15 o 20 millones, en otro municipio se hace con 40 o 50 millones”<sup>140</sup>.

Después de haber conocido las incidencias del proceso electoral del 94, especialmente con lo ocurrido con la llegada a la alcaldía del “Movimiento Cívico: Alvaro Ulcué”, paso a definir lo que tiene que ver con la votación por partidos o movimiento político, para la cual la situación fue la siguiente (ver cuadro 18): la “Alianza Social Indígena” aparece en el primer lugar, con el 48.81% de la votación; enseguida, aparece el Partido Liberal con el 45.24% de la votación total.

---

<sup>139</sup> “Proyecto Nasa 1980-2000, 20 años de camino” *Ob.cit*, p.5

<sup>140</sup> ENTREVISTA realizada a Gilberto Muñoz Coronado.

Cuadro No 10

<b>PARTIDO O MOVIMIENTO POLITICO</b>	<b>VOTOS</b>	<b>%</b>
ALIANZA SOCIAL INDIGENA	2065	48.81
PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	1914	45.24
VOTOS NULOS O NO INSCRITOS	220	5.20
VOTOS EN BLANCO	31	0.73
TOTAL	4230	100.00

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, Municipio de Toribío, Septiembre de 2004.

### **5.6 Elecciones de Alcalde 1997**

La disputa electoral de este año, siguió siendo mantenida por los dos grupos políticos consolidados en el municipio: el Partido Liberal, quien sigue siendo apoyado por su base tradicional; y el “Movimiento Cívico: Alvaro Ulcué”, que para este caso, se encuentra plenamente fortalecido gracias a la buena gestión adelantada en la anterior administración como por las expectativas creadas en la comunidad por la innovación en su estilo de trabajo. En este proceso las dos candidaturas presentadas son encabezadas por indígenas; la del Partido Liberal en nombre de Jaime Díaz Noscué, y la del “Movimiento Cívico” en nombre nuevamente de Ezequiel Vitonás Talaga, luego de su intento en el año de 1992. Los resultados por candidato fueron los siguientes (ver cuadro 21): Ezequiel Vitonás Talaga aparece como ganador, con 3403 votos que equivalen al 56.51% de la votación total; y posteriormente aparece, Jaime Díaz Noscué con 2241 votos, para un 37.21% del total de la votación. Los votos nulos y las tarjetas no marcadas, llegan a conformar casi el 6% de la votación, demostrando que todavía existen problemas en el diligenciamiento del tarjetón; mientras que la categoría votos en blanco, constituye apenas el 0.51% de la votación total.

Cuadro No 11

<b>NOMBRE DEL CANDIDATO</b>	<b>MOVIMIENTO POLITICO</b>	<b>VOTOS</b>	<b>%</b>
EZEQUIEL VITONAS TALAGA	"MOVIMIENTO CIVICO: ALVARO ULCUE"	3403	56.51
JAIME DIAZ NOSCUE	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	2241	37.21
VOTOS NULOS		167	2.77
VOTOS EN BLANCO		31	0.51
TARJETAS NO MARCADAS		179	2.97
TOTAL		6021	100.00

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, Municipio de Toribío, Septiembre de 2004.

La votación total alcanzada durante estas elecciones fue superior respecto a las anteriores, para las cuales no se había logrado superar la cifra de los 4500 votos, mientras que en esta se llegó a los 6000, un buen número para una población donde su potencial electoral oscila entre los 10000 y 12000 personas aptas para votar, y en donde ha existido cierta apatía y prejuicios hacia la política y los debates electorales. Se cree que esta motivación surge a raíz del proceso comunitario adelantado en la administración de Gilberto Muñoz, en donde a la población se le ofrecen espacios para que participe, opine y decida acerca del desarrollo tanto del municipio como de sus localidades, involucrándose e interesándose más en los aspectos que tiene que ver con la vida política de la región<sup>141</sup>. A pesar de que el Partido Liberal aumenta su número de votantes, este no representa problema para el "Movimiento Cívico", en el sentido que la diferencia alcanzada entre estas dos fuerzas políticas llega sorpresivamente a establecerse en un poco más de 1200 votos.

El "Movimiento Cívico: Alvaro Ulcué" tiene por candidato a Ezequiel Vitonás Talaga, un líder indígena perteneciente al resguardo de Tacueyó, constante coordinador del "Proyecto Nasa" y el CECIDIC, como también, impulsor de una

<sup>141</sup> ENTREVISTA realizada a Ezequiel Vitonás Talaga, exalcalde de Toribío para el período de 1998-2000.

serie de proyectos comunitarios productivos, tales como: la asociación de empresarios de leche, las tiendas comunitarias, la agremiación de mineros, la empresa de procesamiento de jugos, entre otros. Para su candidatura, se continúa con el mismo proceso de selección donde la misma comunidad plantea sus candidatos. La designación de su candidatura ocurre sin su consentimiento, luego de haber decidido no volver a participar en política por razones personales, pero la comunidad lo propone en reconocimiento al trabajo social desarrollado después de su primer intento de llegar a la alcaldía. Sobre este hecho, Ezequiel Vitonás opina: “Si no se aceptan las decisiones de la mayoría, la gente queda molesta con uno; si uno ha profanado que la comunidad es la que manda entonces hay que aplicarlo. Aquí se eligen los candidatos por consenso y por su trabajo, nadie tiene que ofrecerse, si uno se ofrece, entonces la gente le dice cual es su interés; entonces, menos lo tienen en cuenta”<sup>142</sup>.

Para este caso el “Movimiento Cívico: Alvaro Ulcué” da muestras de una cierta madurez política, gracias a labor educativa y de capacitación de sus líderes y representantes, en donde se apela a los principios de unidad y participación para continuar con el proceso emprendido. Lo que se quiere es seguir concientizando a la población para que se mantenga unida por encima de las diferencias políticas, culturales y sociales, planteando que hacen parte de un todo en el que prevalece el interés general por encima del individual<sup>143</sup>. Intención que se ve cumplida en el momento que se logra conseguir por segunda vez la alcaldía, permitiendo que sus oponentes también planteen propuestas y proyectos de desarrollo, pero con las condiciones y requisitos ya establecidos por la comunidad; es decir, deben tener la aprobación mayoritaria de la Asamblea. Frente a ello, el alcalde de ese año Ezequiel Vitonás Talaga afirma, refiriéndose concretamente al papel de sus adversarios políticos: “yo

---

<sup>142</sup> Ibid.

utilicé la doble vía pa´ la gestión, a la final los Toribianos son los mismos, y por una diferencia partidista no podemos perjudicar a la gente; entonces les dije, si hay que presentar un proyecto pues presentémoselo a la Asamblea; no hay que desconocer que ellos también tienen un electorado que los respalda”<sup>144</sup>.

La política de esta administración fue la de continuar con el proceso ya iniciado por Gilberto Muñoz, respaldando los proyectos y planes iniciados en su administración, como también, proponiendo nuevos proyectos comunitarios y alternativas de trabajo que fomentaran la participación como la misma colaboración de la comunidad en el adelanto de obras; esto último, sustentado en un contexto donde la mayoría de las alcaldías Colombianas se encuentran en un proceso de racionalización de gastos y optimización de recursos. Como aspecto extraordinario, se destaca la premiación del Plan de Desarrollo Municipal de este año por parte del Departamento de Planeación Nacional, reconocimiento que permitió que se le abrieran las puertas al municipio en distintas instancias gubernamentales para la gestión de proyectos (Invias, Caminos Vecinales, Fondo Nacional de Regalías, etc.). Además, se establecieron convenios con ONG´s y distintos agentes internacionales como la Unión Europea y el Gobierno Italiano, estos dos últimos, en el apoyo de programas y recursos dirigidos especialmente al CECIDIC<sup>145</sup>. Entre las distintas obras y programas adelantados durante esta gestión, se resaltan los siguientes: electrificación rural, plantas de tratamiento de agua; microempresa piscícola “Juan Tama”; Emisora Comunitaria “Radio Nasa”; alcantarillado; microempresa de lácteos, jugos y café; ampliación de la cobertura en salud; entre otros.

---

<sup>143</sup> “Programa de Gobierno Municipal, período 1998-2000”, Movimiento Cívico de Toribío.

<sup>144</sup> ENTREVISTA realizada Ezequiel Vitonás Talaga.

<sup>145</sup> Cabe anotar que el apoyo internacional recibido por este Centro Educativo, especialmente del gobierno Italiano y la Conferencia Episcopal Italiana, se debe en parte por que sus precursores fueron misioneros religiosos provenientes de ese país (“Misioneros de la consolata”); quienes bajo la dirección del Padre Antonio Bonanoni y la colaboración de la “Hermanas Lauritas”, iniciaron un trabajo de educación y alfabetización de la comunidad de la mano con el “Proyecto Nasa”.



En lo que tiene que ver con el aspecto de la participación comunitaria; durante este período se innovó, además de la presentación de informes de gestión y la elaboración de los distintos Planes Municipales (Desarrollo, Ambiental-Agropecuario, Educativo) en Asamblea pública, con la repartición de recursos y evaluación de funcionarios en estas mismas. Además, de la creación de la “Escuela de Promotores Comunitarios” y de los llamados “Cabildos Organizativos”, en donde se trata de llevar a cabo un seguimiento y una evaluación de cada sector social del municipio (salud, servicios públicos, educación, medio ambiente, etc.) y sus respectivas entidades (Hospital, UMATA, SISBEN, etc.)<sup>146</sup>.

Después de conocer algunos apartes acerca del proceso de desarrollo comunitario y político del municipio de Toribío, entraré finalmente a definir lo concerniente al cuadro político establecido por partidos o movimientos políticos para el proceso electoral del año de 1997 (ver cuadro 22); los resultados quedaron establecidos de la siguiente manera: en primer lugar aparece, la “Alianza Social Indígena” con el 56.51% de la votación total; posteriormente aparece, el Partido Liberal con el 37.21% de la votación.

Cuadro 12

<b>PARTIDO O MOVIMIENTO POLITICO</b>	<b>VOTOS</b>	<b>%</b>
ALIANZA SOCIAL INDIGENA	3403	56.51
PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	2241	37.21
VOTOS NULOS	167	2.77
VOTOS EN BLANCO	31	0.51
TARJETAS NO MARCADAS	179	2.97
TOTAL	6021	100.00

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, Municipio de Toribío, Septiembre de 2004.

<sup>146</sup> ENTREVISTA realizada a Ezequiel Vitonás Talaga.

## 5.7 Elecciones de Alcalde 2000

La disputa electoral de el año 2000 sigue manteniendo el enfrentamiento de quizá las dos únicas fuerzas políticas consolidadas en el municipio: una, el Partido Liberal que no se niega a desaparecer; y la otra, el “Movimiento Cívico: Alvaro Ulcué”, quien después de acceder dos veces consecutivas a la alcaldía y desarrollar una gestión reconocida y exitosa, encuentra cada vez mayor respaldo por parte del electorado. Los resultados por candidato para esta contienda, quedaron conformados de la siguiente manera (ver cuadro 25): Gabriel Paví Julicué del “Movimiento Cívico” se encuentra en el primer lugar con 4069 votos, para un 58.71% del total; mientras que Uriel Solarte Salazar consigue 2431 votos, los cuales hacen el 35.07% de la votación total. Los votos nulos y las tarjetas no marcadas, siguen representando una cifra importante mantenida en un 6% de la votación total; en cuanto a los votos en blanco, estos también se mantienen en una pequeña cifra que no supera el 1%.

Cuadro No 13

NOMBRE DEL CANDIDATO	MOVIMIENTO POLITICO	VOTOS	%
GABRIEL PAVI JULICUE	“MOVIMIENTO CIVICO: ALVARO ULCUE”	4069	58.71
URIEL SOLARTE SALAZAR	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	2431	35.07
VOTOS NULOS		152	2.19
VOTOS EN BLANCO		36	0.51
TARJETAS NO MARCADAS		242	3.49
TOTAL		6930	100.00

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, Municipio de Toribío, Septiembre de 2004.

Conociendo los resultados electorales del año 2000 para alcaldía, es indiscutible el poder político alcanzado por el “Movimiento Cívico”, en donde

casi doblega a su contendor por 2000 votos, un hecho sin precedentes para la historia política del municipio y del mismo movimiento. Esta es una prueba del reconocimiento y aceptación de un trabajo social y comunitario iniciado hace veinte años, un trabajo que por su organización y evolución ha despertado admiración en Colombia, como en algunos países y ciertos organismos internacionales<sup>147</sup>. Más que un “triumfo político”, es un “triumfo de la comunidad”, como dicen los mismos líderes del “Movimiento Cívico”, en donde según ellos, se han apoyado en su condición cultural y su organización ancestral para fortalecer los distintos procesos comunitarios y enfrentar los problemas que les depara el país y el mundo de hoy.

El “Movimiento Cívico” no pretende establecerse como una fuerza política hegemónica, el propósito es implantar una nueva forma de hacer política en Toribío, en donde las comunidades no sean motivo de engaño y manipulación por parte de los políticos. Teniendo en cuenta el Programa de Gobierno presentado por Gabriel Paví Julicué, al referirse a la “nueva forma de hacer política”, esta es considerada como un proceso que se debe fomentar a partir de la educación, capacitación y concientización de las propias comunidades, en la que deben prevalecer aspectos tales como: el respeto de los valores culturales, el apoyo y fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, la atención de sectores vulnerables de la población (niños, jóvenes, mujeres y ancianos), y la defensa de los derechos humanos<sup>148</sup>. Entonces, la idea no es tratar de mantenerse en el poder, sino de cambiar las costumbres políticas que generalmente se tienen; en este caso, tener en cuenta la voz de la comunidad y

---

<sup>147</sup> Durante este período la administración municipal de Toribío recibe el “Premio Nacional de Paz”, otorgado por el gremio periodístico de los principales medios de comunicación del país (Diario El Tiempo, Diario El Espectador, Diario El Colombiano, Revista Semana, Caracol Radio y Televisión) y la Fundación Friedrich Ebert de Colombia (FESCOL); reconocimiento que se le hace, por su aporte a la paz con base en la defensa y construcción de procesos sociales democráticos, la recreación de las tradiciones y valores culturales y la consolidación de sus respectivas organizaciones.

de sus propias organizaciones. Frente al proceso comunitario iniciado por el “Movimiento Cívico” y a la posibilidad que llegue o surja otra fuerza política en el municipio, el exalcalde Ezequiel Vitonás opina: “va a ser muy difícil que por ejemplo un partido tradicional vuelva a la alcaldía, o por lo menos de la forma como están acostumbrados a hacerlo; ya la gente aquí maneja un proceso de organización y decisión pública, no sólo desde el Movimiento Cívico sino desde el mismo Proyecto Nasa que involucra a la comunidad en general”.

Sin embargo, no se desconoce que todavía falta mucho por recorrer y problemas por solucionar, sobre todo, en un contexto municipal cada vez más desprotegido y abandonado por el Estado; que para este caso, presenta serios problemas en lo que tiene que ver con el manejo de cultivos ilícitos, presencia de grupos armados ilegales, baja cobertura en salud y educación, improductividad de la tierra, aumento considerable de la población, etc<sup>149</sup>.

Teniendo en cuenta el afianzamiento del “Movimiento Cívico” en Toribío, luego de llegar por tercera vez consecutiva a la alcaldía, y hacer presencia mayoritaria en el Concejo con once cupos; la conformación política por partidos o movimientos queda establecida de la siguiente manera (ver cuadro 26): la “Alianza Social Indígena” se consolida en el municipio con el 58.71% de la votación; mientras que el Partido Liberal, a pesar de que aumenta su votación, en términos porcentuales los resultados son los más bajos que ha tenido durante toda la dinámica electoral para alcaldía.

---

<sup>148</sup> “Programa de Gobierno de Gabriel Paví Julicué, candidato a la alcaldía municipal de Toribío, período 2001-2003”.

<sup>149</sup> Ibid.

Cuadro No 14

<b>PARTIDO O MOVIMIENTO POLITICO</b>	<b>VOTOS</b>	<b>%</b>
ALIANZA SOCIAL INDIGENA	4069	58.71
PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	2431	35.07
VOTOS NULOS	152	2.19
VOTOS EN BLANCO	36	0.51
TARJETAS NO MARCADAS	242	3.49
TOTAL	6930	100.00

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, Municipio de Toribío, Septiembre de 2004.

### 5.8 Elecciones de Alcalde 2003

El escenario electoral para el año 2003 presenta nuevamente la confrontación de las dos tendencias políticas del municipio, el Partido Liberal y el “Movimiento Cívico: Álvaro Ulcué”. Los resultados por candidato par a esta contienda, quedaron conformados de la siguiente manera (ver cuadro 27): Arquímedes Vitonás Noscué del “Movimiento Cívico” aparece con 4075 votos, para un 58.03% del total; mientras que Hermes Hernán Yatacué obtiene 2097 votos, los cuales hacen el 29.72% de la votación total. En cuanto a los votos nulos, los votos en blanco y las tarjetas no marcadas, presentan una cifra considerable respecto a la de las anteriores elecciones puesto que llegan a conformar un 12% respecto a la votación total.

Cuadro No 15

<b>NOMBRE DEL CANDIDATO</b>	<b>MOVIMIENTO POLITICO</b>	<b>VOTOS</b>	<b>%</b>
ARQUIMEDES VITONAS NOSCUÉ	“MOVIMIENTO CIVICO: ALVARO ULCUE”	4075	58.03
HERMES HERNÁN YATACUÉ MESA	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	2097	29.72
VOTOS NULOS		191	2.72
VOTOS EN BLANCO		33	0.46

TARJETAS NO MARCADAS		626	8.91
TOTAL		7022	100.00

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, Municipio de Toribío, Septiembre de 2004.

Durante esta contienda queda ratificado el poderío con el que cuenta el “Movimiento Cívico: Álvaro Ulcué” y esto queda constatado con la votación alcanzada; en este caso, nuevamente se supera a la fuerza opositora por más de la mitad de los votos conseguidos. Para este tiempo la labor social y comunitaria realizada desde la alcaldía es valorada por la mayoría de los habitantes del municipio; por tal razón, se podría decir que más que un “triumfo electoral” es la prueba de la consolidación de un proyecto político y comunitario de largo alcance en el que se ha creado y fortalecido diversas iniciativas y acciones encaminadas a promover la conservación de los recursos naturales, el desarrollo de una “economía solidaria” basada en la “seguridad alimentaria” de la población, el impulso de ciertas manifestaciones frente a la guerra, la implementación de ciertos mecanismos y prácticas políticas para la organización comunitaria; entre otras<sup>150</sup>.

Frente a este fenómeno de consolidación política por parte del “Movimiento Cívico” y su posición respecto a sus contendores, se ha valorado este hecho como un factor indispensable para la dinamización de la vida política del municipio; según el propio alcalde electo Arquímedes Vitonás, la idea de una oposición sana resulta favorable para la depuración del movimiento, en el sentido de que a pesar de presentarse como la fuerza política más importante del municipio, “éste no es un motivo para no tener en cuenta recomendaciones y puntos de vista de otros sectores”. Para el debate electoral de octubre de 2003, el Partido Liberal se sigue manteniendo como la segunda fuerza política

<sup>150</sup> ENTREVISTA realizada a Arquímedes Vitonás Noscué, alcalde de Toribío para el período de 2004-2008.

del municipio, aunque para este caso se ve reducida notablemente su votación respecto a la de los comicios anteriores. Al cuestionarse la presencia permanente de este sector en el municipio, se dice que su mantenimiento obedece a un fuerte reducto tradicional de este partido en el resguardo de Tacueyó, como también, al apoyo recibido por parte de un sector de la población afiliada a la “Iglesia Evangélica”, la cual durante los últimos años ha tenido un fuerte distanciamiento frente a la organización indígena. En ese sentido, no es nada raro que para esta contienda política se haya acudido a la figura de un líder carismático vinculado a esta organización religiosa: Hermes Hernán Yatacué.

En cuanto a la conformación política por partidos o movimientos queda establecida de la siguiente manera (ver cuadro 16): la “Alianza Social Indígena” se consolida en el municipio con el 58.03% de la votación, mientras que el Partido Liberal, a pesar de que se mantiene con los 200 votos de siempre si votación baja considerablemente.

Cuadro No 16

<b>PARTIDO O MOVIMIENTO POLITICO</b>	<b>VOTOS</b>	<b>%</b>
ALIANZA SOCIAL INDIGENA	4075	58.03
PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	2087	29.72
VOTOS NULOS	191	2.72
VOTOS EN BLANCO	33	046
TARJETAS NO MARCADAS	626	8.91
TOTAL	7022	100.00

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, Municipio de Toribío, Septiembre de 2004.

## CONCLUSIONES

En esta última parte se plantean una serie de elementos que demuestran algunas características distintivas de los denominados “movimientos políticos alternativos” en el contexto municipal; tomando como referentes generales, el proceso y condiciones de las cuales podrían haber emergido; y como referentes particulares, la dinámica de elección popular de alcaldes, desarrollada por estos movimientos en el municipio de Toribío en el Departamento del Cauca. Más que unas conclusiones, estas serían una serie de propuestas o sugerencias que permiten indagar acerca del proceso de descentralización política, iniciado con la primera elección popular de alcaldes y redefinido con la promulgación de la Constitución de 1991.

- ✓ Se observa la presencia de los dos partidos tradicionales a lo largo de los procesos electorales para alcaldía, como de su influencia en la conformación y aparición de los nuevos movimientos políticos; este hecho se enmarca únicamente con la consolidación del Partido Liberal y su aparición en todos los procesos electorales para alcaldía; en cuanto a las alianzas realizadas por el “Movimiento Cívico”, tienen la presencia muy mínima de sectores tradicionales o disidentes de ellos, y sí se hicieron, fue al comienzo cuando el movimiento indígena no se había planteado como organización política.
  
- ✓ El proceso constitucional de 1991 con sus distintas reformas políticas y sociales planteadas, influyó en la dinamización de la vida democrática de los dos municipios investigados. En Toribío, con un mayor respaldo político obtenido por el movimiento indígena, quien aparece reconocido por un



partido político nacido dentro de la misma organización indígena departamental y que tiene un alcance nacional (“Alianza Social Indígena”).

- ✓ Teniendo en cuenta que en el municipio de Toribío el único movimiento político alternativo de tipo local existente es el “Movimiento Cívico” y su razón de ser proviene de una organización indígena histórica y trascendental, éste en su dinámica y en lo que tiene que ver concretamente con la designación de sus representantes políticos, se encuentra fuertemente supeditado a las prácticas, principios y costumbres creadas y arraigadas en la comunidad; donde impera el interés general sobre el particular, en la que existen unas autoridades y leyes propias plenamente reconocidas, en donde el reconocimiento de sus líderes se basa en el trabajo y aporte que hagan a su comunidad, y en la cual, las decisiones de tipo general se toman de acuerdo al consenso y la discusión de una mayoría. Las Asambleas Comunitarias de la organización indígena en Toribío se han constituido como el mecanismo más adecuado no sólo para la designación de sus representantes políticos, sino también, como un medio propicio para adelantar diversos procesos que fomenten la participación comunitaria, la evaluación y el control de la gestión pública y la convivencia pacífica en la región.
  
- ✓ La condición de Toribío de ser un municipio predominantemente indígena y de tener una organización que responde esa particularidad, no le ha valido del todo para que dicha organización se haya planteado como alternativa política durante todo el tiempo; esto se constata por la presencia y consolidación del Partido Liberal en el municipio como por el poco respaldo y apoyo obtenido inicialmente por el movimiento político indígena. Las acciones impulsadas desde el “Proyecto Nasa” más la influencia del proceso constitucional de 1991, han ayudado a contrarrestar esta tendencia en la

medida que la población indígena ha encontrado mejores garantías para el ejercicio de la política.

- ✓ El hecho de que el “Movimiento Cívico: Alvaro Ulcué” haya logrado acceder a la alcaldía de Toribío por tres veces consecutivas desde el año de 1994, no significa que este movimiento político haya pretendido constituirse como una fuerza hegemónica que desconoce e ignora a otras corrientes políticas presentes en el municipio; más aún, cuando su origen se enmarca en un proyecto comunitario general (“Proyecto Nasa”) para una población predominantemente indígena, en donde los programas y actividades que se hacen van dirigidos a la comunidad sin discriminación alguna, y en el cual existen mecanismos de participación como las Asambleas que permiten que se haga una oposición legítima basada en la argumentación, la discusión y exposición de puntos de vista.
- ✓ En lo que respecta al sistema de partidos configurado en estos dos municipios a partir de la dinámica presentada por las terceras fuerzas, se puede inferir lo siguiente: en Toribío, la “Alianza Social Indígena” se ha consolidado como un partido importante que ha acompañado al “Movimiento Cívico: Alvaro Ulcué” a lo largo de su carrera política, consiguiendo no sólo mantenerse en la alcaldía por tres períodos consecutivos, sino también, obteniendo un importante apoyo electoral que la ha perfilado como una de las organizaciones políticas nuevas más importantes en el país.
- ✓ Con la llegada del “Movimiento Cívico” a la alcaldía en el año de 1994, el municipio de Toribío se involucró en un proceso de desarrollo político y social a largo plazo, en donde desde la institucionalidad se proyecta un consistente plan de participación comunitaria y de acción política para toda la población. Apelando a la condición de ser un ente territorial indígena con

una organización establecida, además contando con la presencia de un proyecto global de desarrollo avalado por la comunidad en general (“Proyecto Nasa”), el municipio experimenta un cambio sustancial en su vida social, política y económica. El hecho de tener un acercamiento directo con la administración, la posibilidad de plantearse cada ciudadano como actor político con poder de decisión y la recurrencia a figuras de organización tradicional, permitió que la acción de gobierno municipal tuviera una mayor y mejor recepción en la comunidad, como también, que los procesos de evaluación y control de la gestión pública fueran más efectivos.

- ✓ Las “terceras fuerzas” o “movimientos políticos alternativos” tienen una mayor incidencia en el contexto local, en donde su dinámica está motivada generalmente por intereses grupales, coyunturales, personales, ideológicos o culturales, que tratan de responder a los requerimientos políticos y sociales que les presenta el medio. En este sentido, las “terceras fuerzas” no se ven como un proyecto homogéneo que actué como alternativa frente a los partidos tradicionales, en la medida que estos últimos tienen una trascendencia Nacional.
- ✓ El contexto político Colombiano, previo a la proclamación de la Constituyente de 1991, se caracterizó por ser un sistema político limitado y excluyente. Dominado por dos partidos políticos tradicionales (Partido Liberal y Conservador) establecidos en el poder, los cuales imponían y establecían las reglas de una democracia formal, impidiendo la aparición y conformación de fuerzas políticas alternas como mecanismos reales de representación y participación, para el ejercicio de la política.
- ✓ La influencia y el impacto del fenómeno bipartidista en Colombia, mediante la cooptación del aparato burocrático Estatal, su constitución como único

medio de acceso para trascender o participar en aspectos de carácter público y la disputa electoral establecida por estas dos fuerzas permitió que determinadas prácticas y costumbres políticas perniciosas (clientelismo, soborno, corrupción, etc.) se instalaran en la cultura política del colombiano, teniendo como consecuencia mediata el fortalecimiento y prevalencia de estos dos partidos en el tiempo y la desconfianza hacia la política por gran parte de la población.

- ✓ Las luchas reivindicativas adelantadas por los distintos movimientos sociales en Colombia para la década de los ochenta, se constituyeron como un primer acercamiento para la reconfiguración del escenario político local, la oposición a un sistema político centralizado y autoritario, como también, de respuesta política ante la eminente crisis de los partidos políticos y del mismo Estado.
  
- ✓ La Constitución de 1991 en su propósito de establecer un sistema político legítimo, democrático y pluralista, impulsó entre sus tantas reformas: la apertura de un nuevo modelo electoral y de partidos; el cual permitió la aparición de nuevas fuerzas políticas distintas a las tradicionales.

## BIBLIOGRAFIA

BEJARANO, Ana María. "Recuperar el Estado para fortalecer la democracia". En: *Análisis Político* No22, Bogotá, mayo-agosto de 1994. p.57.

BETANCOURT, Mauricio. "Movimientos sociales y Estado". En: "Modernidad y sociedad política en Colombia". Tercer Mundo Editores. Bogotá, 1997.

BORJA, Jordi. "Estado, descentralización y democracia". Ediciones Foro Nacional por Colombia. Bogotá, 1989. p. 96.

BORJA, Jordi. En: " Estado, Descentralización y Democracia". Colección Ciudad y Democracia, Ediciones Foro Nacional por Colombia. Bogotá, 1.994.

BUENAHORA, Jaime. "La Democracia en Colombia: Un Proyecto en Construcción". Tercer Mundo Editores. Bogotá, 1997.

CASASBUENAS, Constantino. "Las ONG'S y los Movimientos Sociales en Colombia". En: *Revista Foro* No 8. Bogotá, febrero de 1989. p. 35

CEBALLOS, Miguel y MARTIN, Gerard."Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia". Centro Editorial Javeriano, Pontificia Universidad Javeriana de Colombia. Bogotá, 2001.

GARCÉS, María Teresa. "Las Instituciones y la Paz". En: *Controversia*, No 153. Bogotá, octubre de 1989. pp. 75-122.

GARCÍA, Miguel. "Elección popular de alcaldes y terceras fuerzas. El sistema de partidos en el ámbito municipal. 1988-1997". En: *Análisis Político* No 41. Bogotá, septiembre-diciembre de 2000. pp. 85-90.

GONZÁLEZ, Fernan "Aproximación a la Configuración Política de Colombia". En: *Controversia* No 153. Bogotá, octubre de 1989. p. 67.

HERRÁN, María Teresa. "La Industria de los Medios Masivos de Comunicación en Colombia". FESCOL. Bogotá, 1991.

LACLAU, Ernesto. "Los nuevos movimientos sociales y la pluralidad de la sociedad". En: *Revista Foro* No 4. Bogotá, noviembre de 1987. p. 4

LEAL BUITRAGO, Francisco y DÁVILA LADRÓN DE GUEVARA, Andrés. "Clientelismo: el sistema político y su expresión regional". Tercer Mundo Editores. Bogotá, 1990.

LEAL BUITRAGO, Francisco. "¿Crisis de modernización o Modernización Incompleta?". En: *Colombia Hoy: perspectivas hacia el siglo XXI*, Compilador: Jorge Orlando Melo. Biblioteca Familiar de la Presidencia de la República. Bogotá, 1996.

MELO, Jorge Orlando. "La Constitución de 1886". En: "Nueva Historia de Colombia". Tomo I. Editorial Planeta. Bogotá, 2001.

MORENO, Carlos. "La Reforma Municipal: ¿descentralización o centralismo?". En: *Análisis Político* No 3, Bogotá, enero-abril de 1988. p.31

NAVARRO, Antonio. "La Constitución y la Política". En *Revista Foro* No 41. Bogotá, Julio de 2001. p. 5.

OCAMPO, Julio. "El Libertador y el Municipio de Bolívar". Ediciones Micolta. Cali, 1981.

PIZARRO, Eduardo. "¿Hacia un sistema multipartidista? Las terceras fuerzas en Colombia hoy". En: *Análisis Político* No 31. Bogotá, mayo-agosto de 1997. pp. 82-103.

PIZARRO, Eduardo. "La Reforma Política: el dilema entre incorporación y gobernabilidad". En: *Revista Foro* No 41. Bogotá, Julio de 2001. p. 102.

SÁNCHEZ, Gonzalo. "Guerra y política en la sociedad Colombiana". El Áncora Editores. Bogotá, 1991.

SANTANA, Pedro. "Crisis municipal, movimientos sociales y reforma política en Colombia". En: "Los Movimientos Sociales en Colombia". Ediciones Foro Nacional por Colombia. Bogotá, 1989.

SANTANA, Pedro. "La crisis urbana y el poder local y regional". En: "Los Movimientos Sociales en Colombia". Ediciones Foro Nacional por Colombia. Bogotá, 1989.

SANTANA, Pedro. "Movimientos sociales, gobiernos locales y democracia". En: *Revista Foro* No 8. Bogotá, febrero de 1989. pp. 21-31.

SANTANA, Pedro. "Movimientos sociales, sociedad civil y cultura democrática". En: "Los Movimientos Sociales en Colombia". Ediciones Foro Nacional por Colombia. Bogotá, 1989.

SARTORI, Giovanni. "Partidos y Sistemas de Partidos". Madrid, Alianza Editorial, 1.994.

SILVA LUJÁN, Gabriel. "El origen del Frente Nacional y el gobierno de la Junta Militar". En: Nueva Historia de Colombia, Tomo II. Editorial Planeta. Bogotá, 2001.

SLATER, David. "Nuevos movimientos sociales y viejas preguntas políticas". En: Revista Foro No 8. Bogotá, febrero de 1989. p. 5-7.

TIRADO MEJÍA, Alvaro. "Del Frente Nacional al momento actual: diagnóstico de una crisis". En: Nueva Historia de Colombia, Tomo II. Editorial Planeta. Bogotá, 2001.

URIBE, María Teresa. "Las Promesas Incumplidas de la Democracia Participativa". En Seminario de Evaluación " Diez años d e la Constitución Colombina", Universidad Nacional de Colombia. Bogotá 13-16 de Junio de 2001.

VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo. "Los Laberintos de la Participación en Colombia: Avances y Retrocesos". En: "Laberintos de la Descentralización". ESAP. Bogotá, 1994.

VELÁSQUEZ, Fabio. En: "Ciudad y Participación". Editorial UNIVALLE. Cali. 1997.

VELÁSQUEZ, Fabio. "Descentralización y Modernización del Estado en Colombia: Balance de una experiencia". En: *Nómadas*. S.F. pp. 24-25.

VELÁSQUEZ, Fabio. "Crisis municipal y Participación Ciudadana en Colombia". En: *Revista Foro* No 1. Bogotá, septiembre de 1986.

VELÁSQUEZ, Fabio. " Ordenamiento Territorial y Descentralización: un paso adelante, dos atrás". En: *Revista Foro* No 41. Bogotá, Julio de 2001. p.41

VELÁSQUEZ TORO, Magdala. " Condición jurídica y social de la mujer". En: Nueva Historia de Colombia. Tomo IV. Editorial Planeta. Bogotá, 2001.

## **DOCUMENTOS INSTITUCIONALES**

“Plan de Desarrollo Municipal de Toribío 1998-2000”.

“Proyecto Nasa 1980-2000, 20 años de camino” (Resguardos Indígenas de Toribío, Tacueyó y Sana Francisco)

Programa de Gobierno de Gabriel Paví Julicué, candidato a la alcaldía de Toribío, período 2001-2003.

## **ENTREVISTAS**

Alcibiades Escué, líder indígena del resguardo de San Francisco (Toribío) y funcionario del CRIC (Concejo Regional Indígena del Cauca).

Gilberto Muñoz Coronado, exalcalde de Toribío (Cauca) durante el período 1995-1997 elegido por el “Movimiento Cívico: Alvaro Ulcué”, colaborador e impulsor del “Proyecto Nasa” y actual coordinador del CECIDIC

Ezequiel Vitonás Talaga, candidato a la alcaldía de Toribío (Cauca) en 1992 y alcalde municipal para el período 1998-2000.

Nancy Ruth Bravo, constante colaboradora del “Movimiento Cívico” y el “Proyecto Nasa” de Toribío, funcionaria de la administración municipal para el período 1995-1997 y actual funcionaria del CRIC.

Arquímedes Vitonás Noscué, alcalde de Toribío (Cauca) para el período 2004-2008.