
Javier Giraldo -
Santiago Camargo

PAROS Y MOVIMIENTOS CIVICOS EN COLOMBIA

I- EL FENOMENO DE LOS PAROS CIVICOS

El 14 de marzo de 1984 los habitantes de Funza, un poblado de aproximadamente 20.000 habitantes, situado a pocos kilómetros de Bogotá, iniciaron, desde las 0 horas un *paro cívico*.

Varias protestas habían precedido esta forma superior de lucha ciudadana: cartas, memoriales enviados a las autoridades y aun una marcha a pie hasta Bogotá en la cual participaron varios miles de pobladores, sin que hasta el momento la solución a sus reivindicaciones pasara de una promesa siempre incumplida.

La situación que motivaba toda esta protesta era el pésimo servicio de acueducto. Los cultivadores de flores y los ganaderos ubicados en los alrededores del poblado habían ido acaparando las fuentes de agua de la zona mientras el poblado se fue quedando sin agua.

A las 3 de la madrugada del 14 de marzo los organizadores del paro levantaron una barricada sobre la autopista Bogotá-Medellín, bloqueando así una de las arterias más importantes del transporte interurbano. En la mañana cerca de 15.000 pobladores se fueron sumando a la protesta. Mientras todas las actividades de la población quedaron totalmente paralizadas, los habitantes se concentraban sobre la autopista clausurada, principal eje de su poder de negociación con el Estado. Cada hora se aumentaba en varios centenares el número de vehículos estacionados a ambos lados de la barricada.

Ya en las horas de la mañana, el gobernador del departamento decidió hacerse presente con el fin de negociar el levantamiento del paro con el comité coordinador. Fueron necesarias varias concesiones: la cancelación de permisos de extracción de agua a los ganaderos y a los cultivadores de flores para asignar todo el caudal del "caño San Patricio", al municipio; el otorgamiento de una partida para la construcción del acueducto y de otra para una solución más inmediata consistente en la apertura de un pozo profundo; la entrega del manejo del acueducto a un comité compuesto por el alcalde, 3 delegados del Concejo municipal, 1 delegado del gobernador y otro de la corporación de desarrollo regional.

Terminadas las negociaciones a puerta cerrada, el gobernador subió sobre un vehículo para leer ante los miles de manifestantes el texto del acuerdo. Muchos pobladores exigieron continuar el paro y no creer en promesas que siempre se incumplían. La tensión social fue aumentando y fue necesario que el gobernador se ocultara en las oficinas de la Alcaldía para salir de allí más tarde protegido por una fuerte escolta policial. Los coordinadores del movimiento decidieron, sin embargo, levantar el paro hacia el medio día.

* * *

El paro cívico de Funza, que acabamos de describir, tipifica los grandes rasgos de este género de protesta cívica que ha tenido un desarrollo creciente en Colombia.

El interés más bien reciente de los científicos sociales por el análisis de esta forma de lucha ciudadana, explica el que no encontremos información sistematizada anterior a 1958. Se sabe, sin embargo, que el 29 de marzo de 1944 se realizó un paro cívico en Cali, en protesta por el continuo encarecimiento de las tarifas de energía eléctrica, servicio que prestaba una compañía estadounidense; toda la actividad económica de la ciudad se vio paralizada y el éxito de la protesta se pudo medir cuando el Concejo municipal acordó expropiar la Compañía Colombiana de Electricidad y sustituirla por una nueva compañía de propiedad del municipio.

En ese mismo año, siguiendo el ejemplo de Cali y por iniciativa de las centrales obreras, se realizó un paro cívico nacional entre las 12 M y las 6 P.M. del 15 de mayo, con el fin de presionar al Congreso para que no aceptara la renuncia del presidente Alfonso López Pumarejo. El Congreso, en efecto, que se reunió ese mismo día, se negó siquiera a considerar la renuncia del mandatario.

En mayo de 1957 una jornada nacional de protesta política, que tomó el nombre de “paro cívico nacional”, organizada por los jefes de los partidos tradicionales: liberal y conservador, aliados con los sectores industriales más poderosos del país, precipitó la crisis del régimen militar de Rojas Pinilla y dio origen al sistema bipartidista del “Frente Nacional”.

No es fácil establecer distinciones precisas entre los diversos tipos de huelgas de masas o de protestas urbanas que se han dado en Colombia. Unas veces se trata de un sector social determinado: obreros, campesinos, estudiantes, otras de frentes gremiales o políticos, que logran el respaldo de otros sectores u organizaciones, para desarrollar diversas formas de protesta. Sin embargo, el “paro cívico” acusa ya, a través de su reiteración histórica, unos mínimos rasgos que lo caracterizan:

- Es una forma de protesta cívica que se origina en reivindicaciones comunes a diversos sectores sociales, ordinariamente relacionadas con el consumo masivo o con el desarrollo regional.
- Implica la paralización total o parcial de las actividades económicas y sociales de una localidad o región, como forma de presión sobre las autoridades que pueden dar satisfacción a las demandas.

A partir de 1957 la modalidad del Paro Cívico comienza a constituir una forma cada vez más frecuente de lucha reivindicativa:

Entre 1958 y 1966 se realizan 16 paros cívicos en el país;

Entre 1967 y 1970 no se da ninguno;

Entre 1971 y 1981 se realizan 138;

Entre agosto de 1982 y agosto de 1984, o sea, durante los dos primeros años del gobierno de Betancur, se realizan 58 paros cívicos.

De los 212 paros cívicos registrados arriba, 179 (84.4 o/o) han tenido una cobertura municipal; 26 (12.3 o/o) una cobertura regional, es decir, han involucrado varios municipios; sólo 5 de ellos (2.3 o/o) han involucrado todo o la mayor parte de un departamento, y 2 (0.9 o/o) han tenido una cobertura nacional (1977 y 1981).

La mayor parte de los paros cívicos ha tenido lugar en poblaciones con menos de 50.000 habitantes. La población de los 261 municipios afectados por paros cívicos a partir de 1958, se distribuye como sigue, teniendo como base los censos nacionales de población de 1964 y de 1973 según las fechas de su realización:

Poblaciones hasta 10.000 habitantes: 71 paros (27.2 o/o)
Poblaciones entre 10.000 y 20.000 h: 68 paros (26.0 o/o)
Poblaciones entre 20.000 y 50.000 h: 72 paros (27.6 o/o)
Poblaciones entre 50.000 y 100.000 h: 25 paros (9.6 o/o)
Poblaciones de más de 100.000 hab.: 25 paros (9.6 o/o)

Como puede verse, el 80 o/o de los paros cívicos ha tenido lugar en poblaciones con menos de 50.000 habitantes y el 52 o/o de ellos en poblaciones con menos de 20.000 habitantes.

J. Carrillo (1) lanza dos hipótesis explicativas de este fenómeno:

En primer lugar, el mayor índice de emigración rural entre 1951 y 1964 se produce hacia municipios con una población entre 5.000 y 50.000 habitantes. Diez años después, esta franja de poblaciones va a ser la protagonista del mayor número de paros cívicos, lo cual puede llevar a demostrar que el desequilibrio entre el aumento creciente de la demanda de equipamiento urbano y la imposibilidad de satisfacerla, lleva a estas poblaciones a buscar formas de lucha reivindicativa como el paro cívico.

A la anterior, añade el autor otra hipótesis de carácter político: el paro cívico se ha caracterizado por ser una lucha policlasista, y es justamente en los pequeños municipios donde la estratificación social sufre mayor ambigüedad y donde muchas veces las relaciones individuales, el notabilismo, la amistad, los lazos de familia y el compadrazgo, predominan sobre las relaciones de clase. A estos factores se suman la escasa presencia de la izquierda política en dichas poblaciones, el importante rol de caciques y gamonales, y la pérdida de poder de los Concejos municipales a raíz de la reforma constitucional de 1968.

El policlasismo es ciertamente una de las constantes características de los paros cívicos. Luz A. Fonseca (2) nos da el siguiente panorama de los grupos que aparecen liderando los paros cívicos ocurridos entre 1971 y 1981:

-
- (1) Cfr. CARRILLO Jaime, **Los paros cívicos en Colombia**, Bogotá, Oveja Negra, 1981, pg. 73 y ss.
 - (2) Cfr. FONSECA Luz Amparo, *Los paros cívicos en Colombia*, en **Desarrollo y Sociedad**, cuaderno 3 (mayo/82), Bogotá, CEDE-Univ. de los Andes, pg. 25.

1. Juntas cívicas (con participación de notables, gremios empresariales, concejales, sindicatos etc.)	46 casos
2. Párrocos y/o concejales.	10 casos
3. Juntas de Acción Comunal	7 casos
4. Estudiantes	7 casos
5. Sindicatos	6 casos
6. Campesinos e indígenas	3 casos
7. Otras organizaciones populares.	2 casos
8. Sin participación destacada de ningún sector	27 casos
9. Sin información	30 casos
Total 138	

M. Medina (3) destaca, sin embargo la participación significativa de los trabajadores sindicalizados y de los estudiantes organizados en la dirección y organización de los paros. Durante el período estudiado por él (1957-1977), la participación de los sindicatos se da en el 20 o/o de los casos y la de los estudiantes en el 18.8 o/o de los casos registrados en el período.

Luz A. Fonseca anota que la participación sindical comienza a ser significativa a partir de 1977 y que se puede hablar, a partir de allí, de un liderazgo creciente de los trabajadores.

El factor policlasista en la dirección y participación en los paros cívicos está relacionado con las reivindicaciones que les dan origen, la mayoría de las veces relativas a los servicios públicos o al desarrollo regional, problemas que afectan a los diversos sectores sociales.

P. Santana (4) distribuye así los motivos que originaron los paros cívicos entre 1971 y 1980:

Relacionados con los servicios públicos de acueducto, energía y alcantarillado	60.2 o/o
--	----------

(3) Cfr. MEDINA Medófilo, *Los paros cívicos en Colombia (1957-77)*, en *Estudios Marxistas*, No. 14 (1977), pg. 18.

(4) Cfr. SANTANA Pedro, *Desarrollo Regional y Paros Cívicos en Colombia*, Bogotá, Cinep, 1983, pg. 135 y ss.

Relacionados con el transporte.	12.6 o/o
Relacionados con establecimientos educativos.	7.8 o/o
Relacionados con vías de comunicación.	5.6 o/o
Relacionados con diversos problemas	5.6 o/o
Relacionados con manejo de recursos naturales o con localización industrial	4.8 o/o
Relacionados con defensa de tierras	1.7 o/o
Relacionados con conflictos obreros	1.7 o/o

Durante los dos primeros años del gobierno de Betancur (1982-84), el problema de los servicios públicos alcanza un lugar aún más destacado entre los motivos que originan los paros cívicos; en efecto, de los 58 paros realizados, 43 de ellos (74.1 o/o) tienen que ver con los servicios de acueducto, alcantarillado o energía eléctrica. De estos 43, 20 han incluido entre sus reivindicaciones 2 ó 3 de los servicios mencionados; 13 solamente el de acueducto; y 10 solamente el de energía eléctrica (varios de éstos regionales que han involucrado un gran número de municipios); 6 paros más han reivindicado la construcción o mejora de vías y los 9 restantes se han realizado por diversos motivos.

La respuesta del Estado a este tipo de lucha reivindicativa ha sido la negociación o la represión. En el 21 o/o de los paros cívicos ocurridos entre 1971-81 se han obtenido algunas concesiones por parte del Estado; en el 35 o/o de los casos el paro se ha levantado después de alguna promesa de parte del Gobierno de que algunas reivindicaciones serán satisfechas; en el 44 o/o de los casos, diversas formas de represión como: el toque de queda, la militarización o intervención directa de la fuerza pública, la detención de los líderes, etc. han constituido la única respuesta del Gobierno.

Luz A. Fonseca (5) anota que, a medida que aumenta el tamaño de las ciudades, la respuesta se polariza entre los logros y la represión; en los poblados pequeños, en cambio, predomina la negociación mediante promesas.

El promedio mensual de paros cívicos durante los dos primeros años del gobierno de Betancur (2.4 paros por mes) supera el promedio mensual del año más conflictivo de la década anterior (1.978, con 22 paros: 1.8

(5) Cfr. FONSECA Luz A., o.c., pg. 26.

promedio mensual). En general, si se observa la curva estadística de los paros cívicos a partir de 1958, se puede comprobar que éstos constituyen una forma de lucha reivindicativa en auge.

II- DE LOS PAROS CIVICOS A LOS MOVIMIENTOS CIVICOS

La frecuencia de paros cívicos no constituye un fenómeno que se estanca en la reiteración de este género de protesta con las características antes mencionadas. El desarrollo cualitativo que se puede percibir en los últimos años se da en el paso de los paros cívicos a los movimientos cívicos. Si los primeros tienen un carácter espontáneo, local y coyuntural, los segundos evolucionan hacia formas más organizadas, más estables y de cobertura regional. Esto permite, además, que se vaya pasando de reivindicaciones inmediatistas a reivindicaciones que comiencen a enfrentar mecanismos institucionales o permanentes que inciden en las condiciones de vida de las mayorías.

En la región del *Sarare* (Arauca), durante la década que separa los dos históricos paros cívicos (1972 - 1982) se va gestando un movimiento cívico que hubiera podido dar origen a formas inéditas de participación ciudadana, si una represión brutal no hubiera ido exterminando esta rica experiencia.

Organismos representativos de la comunidad fueron controlando progresivamente el proceso de construcción y administración del acueducto local, así como el mercadeo de los productos de primera necesidad, y se fueron erigiendo como fiscales de una administración corrupta. Los intereses del Estado en dicha zona, rica en yacimientos petrolíferos, llevaron a imponer un rígido control militar que diera garantías a la gestión de compañías extranjeras que explotan el subsuelo.

En *Barrancabermeja*, el proceso que ha conducido a la conformación del actual Frente Amplio del Magdalena Medio se inició también hace una década, con la experiencia de paros cívicos que contaron con un masivo respaldo ciudadano.

En 1975 la articulación que se logró entre grupos de pobladores que tomaron tierras del municipio para construir sus viviendas, organizaciones barriales que unificaron sus pliegos de reivindicaciones, la poderosa Unión Sindical Obrera que agrupa a los trabajadores del petróleo y otras organizaciones gremiales, posibilitaron la realización de paros y protestas cívicas que dejaron una rica experiencia de solida-

ridad ciudadana, base de un movimiento cívico que ha conservado un significativo poder convocatorio, a pesar de divergencias internas y de épocas de reflujo.

En *Popayán*, las secuelas del sismo que semi-destruyó la ciudad en 1983 dieron origen a la formación de numerosos asentamientos precarios en los alrededores del casco urbano. Cerca de 30.000 personas se establecieron en 33 asentamientos y de allí surgió la Coordinadora de Asentamientos que asumió como consigna central: "La participación popular, democrática y decisoria en la reconstrucción".

La muerte de sus principales líderes: Luis María Calderón y Luis Eduardo Solarte, asesinados en la noche del 25 de julio de 1983, es signo de la represión que ha sufrido este movimiento, que ha visto desviar la mayor parte de los recursos provenientes de la solidaridad internacional y nacional hacia la reconstrucción de monumentos históricos y hacia el mantenimiento de una pesada burocracia.

También en otras regiones se han ido gestando movimientos cívicos. Nos interesa detenernos en dos casos particulares que muestran modelos diferentes, desarrollados en torno a reivindicaciones diferentes: el Movimiento Cívico del Oriente de Antioquia, que se desarrolla en torno al problema específico de las tarifas de energía eléctrica, y el Movimiento Cívico Popular por Nariño, que asume un amplio pliego de reivindicaciones relacionadas con el desarrollo regional.

1. El Movimiento Cívico del Oriente de Antioquia

En la región oriental del departamento de Antioquia se concentran los embalses y represas que generan el mayor porcentaje de energía eléctrica del departamento (57.82 o/o en 1982). Su población, cercana a los 500.000 habitantes, no puede disfrutar, sin embargo, de este privilegio. Por extraña paradoja, la energía generada en la zona se hace más costosa para los pueblos que han sufrido el impacto ecológico y social de la implantación de centrales hidroeléctricas, y menos costosa para los habitantes de la capital departamental.

La entidad propietaria de las centrales: Empresas Públicas de Medellín, vende la energía a una empresa intermediaria: Electrificadora de Antioquia, y ésta la comercializa, a través de 3 empresas filiales, en los diversos municipios del departamento. Es evidente que esta estructura comercial obliga a buscar una rentabilidad suficiente para sostener los elevados costos burocráticos de toda una empresa intermediaria. En

efecto, en 1982 mientras la tarifa mínima del kilowatio/hora en Medellín era de \$ 0.77, en el resto del departamento era de \$ 1.68, o sea 2.4 veces mayor que en la capital.

A esta situación se sumaron varios agravantes: por una parte, la política llamada de “upaquización de tarifas”, o sea, un incremento mensual acumulativo del 3.25 o/o autorizado por la Junta Nacional de Tarifas en 1982; por otra parte, un nuevo criterio tarifario llamado de “valor demanda”, que aumentaba el valor de la tarifa mínima según un supuesto cálculo previo de consumo. Los abusos en la aplicación de estos criterios llevaron a incrementos reales del 200 o/o y mayores aún.

La protesta ante esta situación surge casi espontáneamente. Desde diciembre de 1981 se van sucediendo asambleas locales de usuarios en numerosos municipios de la zona, con la consiguiente proliferación de Juntas Cívicas, elegidas popularmente para coordinar la protesta. Surgen allí mismo esquemas organizativos inéditos: asambleas populares que se realizan al margen de toda institución preestablecida; Comités ad hoc; formas de presión que van desde la recolección de firmas hasta el no pago del servicio y comisiones de reconexión del mismo en caso de ser suspendido por la empresa.

En un primer momento el movimiento gana un respaldo unánime de la ciudadanía: numerosos Concejos municipales se suman a la protesta, las parroquias, los gremios, las organizaciones sindicales, los partidos políticos y aun la prensa antioqueña, famosa por sus posiciones conservadoras, reconoce la justeza del movimiento. La empresa, por su parte, inicia una campaña de reconquista de Concejos y de notables y logra restar respaldo al movimiento.

Entre mayo y julio de 1982 el movimiento se regionaliza. Se celebran asambleas regionales y se elige una Coordinadora Regional Pro-Defensa de los Usuarios de la Energía. Las reivindicaciones van convergiendo en una principal: la desaparición de la empresa intermediaria. También se inician marchas regionales, como acciones de presión.

El 7 de agosto de 1982, el mismo día de la posesión del presidente Betancur, fue aprobada la realización de un paro cívico regional, en una asamblea celebrada en el municipio de la Unión. Este paro se llevó a cabo en 14 municipios el 9 de septiembre durante 48 horas, aunque la detención de 512 personas hizo que el paro se prolongara en algunos municipios.

El paro de septiembre se levantó con un sentido de "tregua", mediante promesas de negociación entre el gobierno departamental y la Coordinadora. La tregua avanza sin que se llegue a acuerdos en el punto fundamental, y por ello se convoca a un segundo paro el 12 de octubre.

El 14 de octubre, después de 48 horas de paro, el gobernador de Antioquia llama a negociaciones, ordena el acuartelamiento de la fuerza pública y permite que el día 15 se celebren asambleas populares en los municipios. El mismo día 15, después de 9 horas de negociación con la Coordinadora, el gobernador y los representantes de las empresas acuerdan la fusión de la empresa intermediaria con Empresas Públicas de Medellín y la unificación de tarifas con las de la capital. Después de 108 horas, el paro se levanta.

Ya en enero de 1983 la Coordinadora pone nuevamente en alerta a los 14 municipios por el incumplimiento de los acuerdos.

En octubre de 1983, los municipios del suroeste de Antioquia, usuarios de la misma empresa intermediaria, organizan la protesta por el alza de tarifas hasta en un 300 o/o. Este incremento reactiva también el movimiento del oriente donde se reanudan las asambleas populares y comienza a prepararse un tercer paro cívico. Otros municipios se suman a la Coordinadora.

El 14 de diciembre/83 se realiza un paro en 9 municipios del suroeste. La coordinación entre el oriente y el suroeste avanza mediante asambleas conjuntas y se organiza un paro común para el 19 de febrero de 1984 en el cual participaron efectivamente 28 municipios del oriente y del suroeste, llegando la protesta hasta la capital del departamento y sus municipios vecinos: Itagüí y Bello. La actitud represiva del gobierno que se niega a dialogar hace que la situación se vuelva tensa en muchos municipios donde se producen abaleos, pedreas, incendios de buses y edificios y numerosas detenciones, con un saldo trágico de muertos y heridos.

Este movimiento, que aún continúa en desarrollo, con períodos largos de reflujo y períodos de reactivación, nos ofrece un modelo interesante de movimiento cívico. Algunos elementos que se pueden destacar son los siguientes:

- El problema de las altas tarifas de energía unifica espontáneamente a los más diversos sectores sociales y produce, con una alta dosis de

espontaneidad, una fuerte unidad regional en torno a una reivindicación común.

- El trabajo inteligente de los dirigentes logra identificar algunos mecanismos estructurales que inciden en el problema de las tarifas y centrar allí la reivindicación.
- El proceso de unidad da origen a nuevas formas de organización que desbordan los marcos organizativos gremiales y políticos y posibilitan una experiencia inédita de participación ciudadana: las asambleas populares, las asambleas regionales, las Juntas Cívicas, la Coordinadora.
- La amplia heterogeneidad de los participantes es, al mismo tiempo que la fuerza, el principio de debilidad del movimiento. En efecto, a través del desarrollo del mismo se ha podido percibir la fuerza disociadora que conservan instituciones como: la prensa, la iglesia, los gremios, la escuela, los estamentos de poder político.

En la medida en que se agudiza la contradicción con el Estado y con los intereses allí representados, las instancias, de control de masas fueron cerrando filas en contra del movimiento. Esto se pudo medir concretamente en varias actitudes:

- . La de los párrocos, que pasa de un apoyo decidido en los comienzos, a un comunicado condenatorio en vísperas del paro regional de febrero/84;
- . la de la prensa (en particular del diario El Colombiano, el de mayor difusión en la región), que pasa de un reconocimiento inicial a la justeza del movimiento a un ataque emocional y bajo, cuya inobjetividad se ponía en evidencia al contrastar su información con la de los otros diarios de igual tendencia ideológica;
- . la de las instancias gubernamentales, que pasan de una apertura al diálogo y a la negociación, a una represión violenta;
- . la de los partidos políticos, que pasan de un apoyo pre-electoral al movimiento a una cerrada oposición post-electoral.

2. El Movimiento Cívico Popular por Nariño

Este movimiento nos ofrece otro modelo, ya no apoyado, como el anterior, en una sola reivindicación de carácter coyuntural y urgente, sino apoyado en un amplio pliego de reivindicaciones y en un esfuerzo organizativo más estable.

La situación que sirve de base al movimiento es la realidad misma de una región económicamente deprimida. La escasa cobertura y mala calidad de los servicios públicos, vías de comunicación y transporte, inciden, a su vez, en el bajo desarrollo industrial y éste, a su vez en la falta de empleo y bajo nivel de ingresos. A ello se suma la explotación exterior de sus recursos naturales y la inestabilidad de las condiciones del comercio fronterizo con el Ecuador.

El movimiento se inicia con un pliego de 11 reivindicaciones presentadas en carta abierta al presidente Betancur el 16 de mayo de 1983, que asume la forma de un plebiscito respaldado por 200.000 firmas. Se hacen allí exigencias relativas a un justo aprovechamiento de los recursos naturales de la región (petróleo, minas, maderas, pesca), al desarrollo agro-industrial y de la producción artesanal, al problema del comercio fronterizo con el Ecuador, a la construcción de vías y desarrollo energético, a las tarifas de los servicios públicos, a programas de salud, educación y vivienda y al respeto por las comunidades indígenas.

El plebiscito motiva una visita del presidente Betancur a Pasto en agosto de 1983 durante la cual se compromete a prestar mayor atención a los problemas de la región.

Entre tanto el movimiento se desarrolla y va agrupando a todas las federaciones sindicales, al sindicalismo no confederado, al magisterio, a las Juntas de Acción Comunal y de padres de familia, a entidades de vivienda popular, a personalidades progresistas y democráticas de la región. A la vez se van conformando Comités Cívicos en 45 de los 55 municipios del departamento. Se genera así un proceso de unidad con base en múltiples intereses que convergen en el impulso al desarrollo de una región tradicionalmente olvidada por el gobierno central con la complicidad de la aristocracia local.

El movimiento decide dar un plazo a las promesas presidenciales formuladas en agosto/83, pero ante la ineficacia de las mismas se convoca a un paro cívico en Pasto para el 23 de febrero de 1984, llamado el "Paro

por la Vida de Nariño". En esta ocasión el Comité Cívico Popular llega a un acuerdo sustancial con el Comité Intergremial y ambos participan en la organización de la protesta.

Los gremios (que representan a los sectores profesionales de la industria, el comercio, la construcción, la salud etc.) propusieron a los secretarios de la gobernación, a los alcaldes y demás funcionarios públicos, una renuncia colectiva en protesta por el incumplimiento de las promesas presidenciales. Esta propuesta no fue aceptada.

La organización del paro fue original. A las 6 A.M. el cuerpo de bomberos hizo sonar sus sirenas, los templos echaron a vuelo las campanas y las emisoras hicieron oír los himnos nacional y de Nariño. A las 9 A.M. se inició la "operación vecino" mediante la cual los pobladores de los barrios invitaban a todos los habitantes a una concentración. A las 10:30 tuvo lugar la concentración en la Plaza de Nariño con asistencia de todos los gremios profesionales y organizaciones populares. Al término de los discursos se colocó en la plaza un enorme calendario que servía para marcar una cuenta regresiva de 90 días, al cabo de los cuales, si el gobierno no había atendido las solicitudes, se desarrollaría un paro departamental indefinido. La concentración terminó en una batalla campal, originada cuando la fuerza pública disparó granadas de gases lacrimógenos con el fin de dispersar a los manifestantes. En la tarde el gobernador impuso el "toque de queda".

Los 90 días de plazo se cumplieron sin que de parte del gobierno hubiese una señal positiva frente a la región. Solo se produjo el cambio de gobernador y ésto motivó la deserción del Comité Intergremial que prefirió apoyar al nuevo gobernador. El 23 de mayo se realizó la "Jornada de la Dignidad Cívica" que paralizó toda la actividad de Pasto y de muchos otros municipios y se organizó un sonar de ollas y de cacerolas a medio día y por la noche, operación en la cual participaron alrededor de 100.000 personas.

El Movimiento Cívico Popular por Nariño continúa su desarrollo y entre sus logros que es necesario destacar está el haber sentado las bases de organismos de unidad popular en los cuales convergen organizaciones sindicales, cívicas, campesinas, de padres de familia etc., como verdaderos instrumentos de participación amplia, pluralista y democrática.

3. La Coordinación Nacional de Movimientos Cívicos

El proceso de coordinación y de unidad entre los movimientos cívicos no se ha estancado en las regiones. Los primeros intentos de una coordinación nacional fueron hechos en octubre de 1983, cuando se realizó en Bogotá el Primer Encuentro Nacional de Movimientos Cívicos, con participación de 11 movimientos en desarrollo: El Sarare, Oriente Antioqueño, Cauca, Ibagué, Girardot, Montería, Barrancabermeja, Villavicencio, Nariño, Bogotá, Funza y Facatativá.

En dicho encuentro se elabora una plataforma común de lucha, de la cual se pueden destacar 3 elementos:

- a. La estrategia u objetivos de largo plazo:
 - Luchar por la construcción y fortalecimiento de un poder popular permanente a partir de la consolidación y desarrollo del movimiento cívico popular.
 - Luchar por la democracia, la paz con justicia y contra toda forma de represión y dictadura.

Lucha contra los aparatos paramilitares y contra la militarización de zonas rurales; respaldo a pueblos en lucha por su liberación nacional; lucha por una independencia nacional, liberación social y control autónomo y soberano de nuestros recursos naturales, son los otros objetivos de largo alcance.

- b. Objetivos tácticos o de corto plazo:

Aquí se unifican las reivindicaciones más urgentes de las regiones y municipios y se hacen planteamientos globales como: la ampliación de cobertura y mejoramiento del servicio de acueducto; adecuación del plan eléctrico nacional a las necesidades de las regiones e implantación de microcentrales; cambios en el sistema de financiación de carreteras; estatización del servicio del transporte; cumplimiento de las promesas sobre vivienda sin cuota inicial; crédito a las asociaciones de vivienda; municipalización de la tierra urbana y legalización de asentamientos populares; ampliación del presupuesto de salud; defensa de la educación pública; reforma agraria y asistencia técnica al campesino; respeto a la autonomía de las comunidades indígenas y devolución a ellas de sus tierras; garantías de empleo y estabilidad laboral; nacionalización del sector financiero; congelamiento de los precios de los artículos de pri-

mera necesidad; fortalecimiento de los fiscos departamentales y municipales; el derecho al descanso y a la recreación; protección a los recursos naturales.

c. Estructura organizativa:

El encuentro creó varios organismos: en primer lugar un Comité Coordinador Nacional de Movimientos Cívico, en el cual estarán representados los diversos movimientos cívicos de carácter departamental, regional o municipal; en segundo lugar, una Secretaría Operativa, con sede en Bogotá, que presta un servicio de comunicación entre los movimientos y canaliza las propuestas unitarias a nivel nacional.

En el mismo documento se puntualiza que la organización quiere construirse sobre el respeto a la democracia popular. Esto implica apoyarse en organismos representativos de las bases, respetando el principio de búsqueda de consenso y rechazando prácticas sectarias y direcciones caudillistas.

Definen como línea de conducta el desarrollo y fortalecimiento del trabajo de base, que vaya de lo simple a lo complejo, desechando prácticas aparatistas.

En cuanto a los participantes, se declara que la organización se quiere "respaldada en una verdadera base social que integre en su conformación a todo el pueblo explotado, más allá de la estructuración gremial y sectorial o el simple papel coyuntural, haciendo así realidad la alianza de los sectores populares en la ciudad y el campo".

La coordinación nacional no pretende disminuir la autonomía regional para adelantar procesos de organización, análisis y luchas ajustadas a sus condiciones locales; por el contrario, se afirma que sólo si hay organizaciones cívicas regionales, se puede vertebrar un proceso nacional.

En cuanto a la participación en elecciones, la Coordinadora Nacional no quiere marcar ninguna pauta. Afirma que el problema debe ser dirimido en las regiones, de acuerdo a coyunturas regionales.

La Coordinadora ha celebrado ya 6 reuniones nacionales (hasta fines de 1984) y ha comenzado a buscar unidad de acción con las centrales sindicales.

Aún es temprano para evaluar el proceso de coordinación nacional de los movimientos cívicos, que se formula como proyecto en el Encuentro de octubre/83. Se ve, sin embargo, que responde a un movimiento real que se apoya en luchas concretas, libradas por conglomerados heterogéneos que se unifican como actores solidarios en el campo del consumo masivo.

La perspectiva de este proyecto se encuentra en poder constituir un espacio de unidad o de alianza de los sectores populares, fuera de los marcos organizativos sectoriales o partidistas, donde se pueda manejar unitariamente la contradicción que enfrenta a los intereses representados en el Estado con los intereses de las mayorías nacionales.

4. Los Movimientos Políticos Regionales:

En un proceso casi paralelo al de los movimientos cívicos, las experiencias de luchas cívicas y de unidad regional en los paros cívicos, han propiciado también la conformación de movimientos políticos regionales, que se organizan con miras a participar en la elección de concejales, diputados y parlamentarios representativos de los intereses populares.

Aparecen así movimientos como: Los Inconformes (Nariño), el Frente Amplio del Magdalena Medio, el Movimiento Firmes del Caquetá, Alternativa Democrática (Magdalena), el Movimiento Popular Nortecaucano, Carta del Pueblo (Zipaquirá). Avanzada Democrática (Girardot), el Movimiento Amplio Democrático (Tolima).

Estos movimientos reivindican la participación ciudadana en el manejo fiscal, político y administrativo, y combaten el clientelismo de los partidos tradicionales.

En julio de 1984 realizan un primer Encuentro Nacional en Zipaquirá. Ya algunos de ellos cuentan con concejales y diputados.

Su diferencia fundamental con los movimientos cívicos regionales está en el hecho de su participación electoral que marca su estrategia y su organización.

III- CAUSAS QUE GENERAN LOS PAROS Y MOVIMIENTOS CÍVICOS

A juzgar por las reivindicaciones más recurrentes, se puede decir que la mayoría de los paros o de los movimientos cívicos se originan en dos

campos globales de la política estatal: el desarrollo regional y los servicios públicos.

Antes de analizar el alcance social y político que tienen los paros y movimientos cívicos, examinemos brevemente estas dos problemáticas que motivan la protesta.

1. El Problema del Desarrollo Desigual de las Regiones

El origen del desarrollo desigual de las regiones hay que buscarlo, además de los factores naturales, en el mismo proceso de colonización. El poblamiento colonizador se da principalmente de la costa Atlántica hacia el interior del país, buscando la explotación de los recursos naturales. El primer efecto de este proceso es la formación de núcleos poblacionales aislados.

Más tarde, el capital comercial se apoyará en zonas que han desarrollado la agricultura, especialmente en zonas cafeteras y tabacaleras, o bien en zonas mineras, para ayudar a conformar un sistema urbano que capte la producción agraria y minera, y la articule al mercado mundial. Las concentraciones urbanas desarrolladas por el capital comercial servirán más tarde de base al proceso de industrialización, pero este proceso, en cuanto requiere una concentración poblacional y una infraestructura reduce las posibilidades de desarrollo a más pocas ciudades. Así se desarrollan principalmente 4 núcleos urbanos que comienzan a concentrar el mayor porcentaje del parque industrial.

La ampliación del mercado interno que fue efecto de la crisis mundial de los años 30, obligó a impulsar la explotación capitalista del campo.

Este proceso, articulado a la violencia política (1944-1957) impulsa, al mismo tiempo, el flujo migratorio hacia las grandes ciudades.

La crisis en las exportaciones que se vive en los años 50 permite el ingreso del capital financiero, bajo la modalidad de empréstitos para el desarrollo. Es entonces cuando la producción textil y cafetera estructuran dos regiones, y la siderurgia y la industria petrolera dos enclaves.

La década del sesenta consolidó la desigualdad regional afianzando un sistema urbano formado por 4 grandes aglomeraciones urbanas y 23 ciudades intermedias. Para 1965 las 4 grandes ciudades (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) producían el 58 o/o del valor agregado.

En esta década del 60 se hacen los primeros intentos de control estatal del desarrollo regional. La propuesta del doctor L. Currie, de acelerar la urbanización y tecnificar el campo, formulada en la "Operación Colombia" en 1961, es derrotada, y prevalece la propuesta de la CEPAL, de limitar el crecimiento urbano y estimular la permanencia del campesinado en el campo mediante proyectos de reforma agraria. Esta política tiene su expresión más decidida en el gobierno de Lleras Restrepo (1966-70) con la Ley de Reforma Agraria y los programas de asistencia técnica e inversión estatal en el campo, pero la ineficacia de la reforma agraria y los efectos de la tecnificación agrícola impulsan más bien el flujo migratorio hacia la ciudad.

Esto obliga a un gran viraje que se da en los años 70, cuando se recurre a las líneas directrices de la "Operación Colombia" y se acepta e impulsa la concentración urbana mediante el plan de desarrollo de "Las Cuatro Estrategias".

En 1977 las 4 metrópolis producían el 66.1 o/o del valor agregado industrial y absorbían el 73.6 o/o del total nacional de trabajadores industriales.

La aglomeración urbana producida por esta política causa diseconomías expresadas en el alto incremento del precio de la tierra, en el déficit en el suministro de servicios públicos y en los altos costos del transporte, efectos que inciden, a su vez, en el inconformismo social.

A mediados de la década del 70 se quiere volver a implementar políticas que favorezcan la complementariedad campo/ciudad; a esto responde el programa DRI (Desarrollo Rural Integrado) y ciertos intentos de descentralización administrativa y de autonomía regional propuestos durante el gobierno de López Michelsen (1974-78), rotundamente fracasados al no ser aprobada una reforma constitucional.

En los gobiernos de López Michelsen y de Turbay Ayala (1974-82) hay, sin embargo, decisiones administrativas tendientes a disminuir la excesiva concentración urbana o el ahondamiento de las diferencias regionales, como por ejemplo: la ubicación de parques industriales en ciudades menores (decreto 2143/79); la orientación de inversión extranjera fuera de las 4 grandes ciudades; la acción estatal en obras regionales de infraestructura; la conservación del programa DRI etc. Estas medidas no logran modificar perceptiblemente la desigualdad regional, o simplemente no operaron. Por ejemplo, la inversión extranjera no sólo no se orientó hacia regiones distintas a las 3 principales ciudades donde

en 1979 se concentraba el 65.41 o/o de ella, sino que se concentró aún más: en 1980 el porcentaje se eleva al 67.12 o/o y en 1981 al 92.55 o/o. Igualmente ocurrió con los préstamos a tasas subsidiadas para impulsar la localización industrial en zonas no desarrolladas: en 1981, el 58,4 o/o de los préstamos del Fondo de Fomento Industrial, el 57 o/o de los del Fondo de Inversiones Privadas, y el 40.2 o/o de los de la Corporación Financiera Popular, se concentraban en los 3 principales departamentos (Cundinamarca, Antioquia y Valle) (1).

V. M. Moncayo, al analizar la política urbano-regional en la coyuntura del paso del gobierno de Turbay Ayala al plan de desarrollo de Betancur, concluye que el enfoque predominante es el de reconocer las desigualdades regionales no como un fenómeno patológico, sino como consecuencia obvia del desarrollo y de los movimientos poblacionales.

La política actual se caracteriza, en sus intenciones, no por intentar superar o disminuir las desigualdades regionales, sino por buscar satisfacer las necesidades sociales básicas, o sea, crear mínimas y universales condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo en las distintas áreas territoriales, que posibiliten una mayor movilidad espacial de la implantación capitalista, y de paso, eliminan las confrontaciones cívicas de inconformismo.

En otros términos, se abandona la absurda pretensión de volver zonas industrializadas los departamentos atrasados y deprimidos, y se plantea más pragmáticamente atender simplemente las deficiencias que allí existen en la cobertura de servicios sociales, como base mínima de existencia y de reproducción de la fuerza de trabajo, y de eventual movilidad espacial del capital (2).

En este orden de ideas, son también sintomáticos los proyectos de reorganización de las Finanzas Públicas territoriales que se han venido gestando desde hace cerca de una década. Todos esos proyectos, ya sean emanados del gobierno o de los partidos políticos tradicionales, prevén generalmente una devolución de competencias fiscales a los niveles subnacionales de la Administración (departamentos y municipios). Con

(1) MONCAYO Víctor Manuel, *La política urbano-regional hoy: ¿continuidad o cambio?*, en **Controversia**, No. 111, Bogotá, Cinep, 1983.

(2) Cfr. MONCAYO Víctor Manuel, *o.c.*

lo cual habrá de acentuarse nuevamente la desigualdad regional. Si bien algunos de ellos alivian la exigencia de autonomía fiscal para las zonas menos pobladas, ninguno consagra el objetivo de lograr niveles comparables de desarrollo económico en todo el territorio nacional. Y, en todo caso, la aguda situación deficitaria del presupuesto del Estado en lo que va corrido de los años ochenta está precipitando una política de "sálvese quien pueda" en perjuicio de las zonas con menor capacidad fiscal propia (3).

EL PROBLEMA DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

Como se ha visto, el 60.2 o/o de los paros cívicos realizados durante la década 1971-81, y el 74.1 o/o de los realizados durante los dos primeros años del gobierno de Betancur (1982-84), tienen como reivindicaciones centrales el problema de los servicios públicos, especialmente los de acueducto y energía eléctrica.

Dos aspectos sintetizan el contenido de las reivindicaciones: la cobertura y el costo. Esto nos lleva a analizar brevemente las políticas estatales relativas a estos servicios.

* * *

En cuanto al servicio de acueducto, veamos primero la cobertura que éste tiene:

De las 971 aglomeraciones urbanas, 933 (85.8 o/o) cuentan con algún servicio de acueducto local; de las 6.977 nucleaciones rurales, sólo 2.223 (32.3 o/o) tienen dicho servicio.

Examinada la cobertura según el volumen de población, el 19 o/o de la población urbana, el 56.4 o/o de la población rural nucleada y el 93 o/o de la población rural dispersa carece de este servicio, dando un total aproximado de 11 millones de habitantes sin acceso al servicio de acueducto.

Si, por otra parte, examinamos la calidad del agua, vemos que sólo el 45.1 o/o de la población recibe agua "confiable". Alrededor de 4 mi-

(3) Cfr. MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *El Informe Bird-Wiesner, Documento Ocasional No. 1*, Cinep, Bogotá, 1981.

llones de habitantes reciben agua con tratamiento deficiente o sin ningún tratamiento. (21)

Si bien se percibe una cierta anarquía jurídica respecto a la administración del servicio de acueducto, a partir de la reforma constitucional de 1968 se puede apreciar una progresiva pérdida de injerencia de los Concejos municipales en la gestión de este servicio, agravada por el deterioro creciente de los fiscos municipales y departamentales.

En 1975 se creó el Instituto de Fomento Municipal (Insfopal), entidad nacional que asumió un control progresivo de las empresas municipales y departamentales de acueducto y alcantarillado. A través de su gestión la financiación de este servicio comenzó a depender de empréstitos internacionales que incidieron en el alza permanente de las tarifas.

Un estudio sobre las tarifas de la Empresa de Acueducto de Bogotá nos muestra que entre 1970 y 1983 la tasa promedio de incremento de las tarifas ha sido de 24.79 o/o anual. (22)

* * *

Pero si la política de financiación en el campo del acueducto ha producido un incremento tarifario que riñe cada vez más con los ingresos de los usuarios, en el campo de la energía eléctrica los criterios financieros han llevado a una situación mucho más conflictiva.

En general, el Estado estuvo bastante marginado de la gestación de las empresas de energía hasta los años 40, pues éstas tuvieron al comienzo un carácter municipal. En la década del 50 surgieron empresas regionales (alrededor de 15 entre 1950 y 1962); pero la participación del Estado en la planeación y administración del sector eléctrico se hace más decisiva a partir de 1967 con la creación de la Empresa de Interconexión Eléctrica S.A. -ISA- y del Instituto Colombiano de Energía Eléctrica -ICEL- (1968).

(21)Cfr. DURAN María Mercedes, *El agua en Colombia*, en **Nueva Frontera**, marzo 19 de 1984.

(22)Fuente: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, citada en ponencia sobre Servicios Públicos del Centro de Estudios e Investigaciones Sociales -CEIS-, Seminario sobre Servicios Públicos, Bogotá, marzo 31 de 1984.

El Estudio del Sector de energía Eléctrica, coordinado por el Departamento Nacional de Planeación entre 1974 y 1980, identificó un potencial hidráulico de 93 millones de kilowatios aprovechable, del cual sólo se aprovecha el 4 o/o. (23)

Por otra parte, el crecimiento de la demanda de energía eléctrica desde los años 50 ha sido mayor que el incremento del P.I.B. y que la tasa de crecimiento de la población urbana. En el período 1954 - 1961 la tasa anual de incremento de la demanda fue del 11.6 o/o; en el período 1961-1973 se situó alrededor del 10 o/o a partir de 1975 la tendencia se suaviza un poco, y los cálculos hechos para el período 1983-2000 la sitúan en el 7.9 o/o de incremento anual.

Las tasas de crecimiento de la demanda prevaletentes en los años 50 obligaron al sector a duplicar su capacidad instalada cada 7 años; la tasa prevista para el período 1983 - 2000 obliga a duplicarla cada 9 años. Esto nos muestra que se trata de un sector en fuerte expansión. Por ello, las reivindicaciones en este campo no se centran tanto en la cobertura, pues en el sector urbano, donde han tenido lugar las protestas cívicas, alcanza el 93 o/o (en Bogotá se calcula el 99 o/o), sino en sus costos. (24)

Curiosamente, a medida que ha aumentado la incidencia del Estado en la administración de las empresas del sector eléctrico, se ha ido pasando hacia una asimilación de éstas a empresas privadas con criterios de rentabilidad, y se ha ido abandonando la concepción de las mismas como "servicios públicos".

En efecto, las leyes relativas al sector eléctrico, expedidas entre los años 20 y 30, miraban más a proteger al usuario frente a las empresas mediante el control de tarifas, y a garantizar la extensión de la cobertura del servicio mediante la transferencia de fondos nacionales para dedicarlos exclusivamente a programas de expansión y estudios (cfr. leyes 113 de 1928; 109 de 1936; 126 de 1938).

(23)Cfr. *Plan de expansión del sistema de generación eléctrica*, en **Revista de Planeación y Desarrollo**, vol. XV No. 2 y 3, abril/septiembre 1983.

(24)Cfr. Contraloría General de la República, *Aproximación a la problemática del sector eléctrico*, en **Economía Colombiana**, No. 157/158, Bogotá, mayo/junio, 1984, pg. 37.

Con la creación del primer instituto descentralizado que comienza a integrar el sector a nivel nacional, comienza a aparecer también el criterio de la costeabilidad de las obras mediante el instrumento tarifario (cfr. ley 80 de 1946).

La dinámica de privatización del servicio eléctrico se va desarrollando a medida que la planeación, la expansión y la interconexión lo convierten en un sector gigante de la economía nacional. El criterio predominante hoy día sobre las tarifas exige que éstas “cubran los costos reales de la prestación del servicio y provean una rentabilidad sobre dichos activos, con el objeto de facilitar la financiación de sus programas. Para tal fin las tarifas deberán ajustarse con oportunidad a los cambios de los costos reales que alteren el equilibrio económico de la empresa y los planes trazados para atender la futura demanda” (Decreto ley 3069 de 1968). El mismo decreto pide, más adelante, tener en cuenta la capacidad de pago del usuario.

Si el criterio de autofinanciación se confronta con ciertas características del sector eléctrico en la coyuntura, se comprende el grave conflicto social que esta política está generando. En efecto: (25)

- a- El sector presenta los mayores índices de inversión del sector público. En 1981 la inversión total de la nación llegó a 273.040 millones de pesos, mientras la del sector eléctrico fue calculada en 95.838 millones.
- b- El sector ocupa más del 30 o/o de la deuda pública externa en 1984 (En el período 1979-1984 canalizó el 34 o/o de la misma).
- c- Los ingresos tarifarios del sector constituyen la sexta parte del total de ingresos del sector público nacional.
- d- Los aportes del presupuesto nacional al sector pasaron de 4.8 o/o en 1970 al 16 o/o en 1983, a pesar de que, debido al crecimiento del sector, las transferencias del presupuesto nacional representan un porcentaje cada vez menor dentro de las fuentes de financiación del sector (21.1 o/o en 1975 - 8.1 o/o en 1983).

(25)Cfr. ROJAS Fernando, *Estudio sobre el problema de las tarifas del sector eléctrico*, manuscrito, Cinep, Bogotá, 1984.

- e- Para el período 1983 - 1986 el sector ha previsto inversiones por valor de 450.000 millones de pesos; a esto hay que sumar el servicio de la deuda durante el mismo período, o sea, 250.000 millones, lo que da un requerimiento de ingresos por 700.000 millones de pesos en 3 años. Se prevé financiarlos así:

Generación interna	320.000 millones
Créditos externos	220.000 millones
Créditos internos.	100.000 millones
Presupuesto nacional	60.000 millones

Al alto volumen del crédito externo en la financiación del sector se suman las exigencias del Banco Mundial y del B.I.D. que han tenido cuidado, desde 1967, de que los contratos de empréstitos para el sector lleven una cláusula donde se explicita la voluntad del Gobierno de respaldar mediante alzas tarifarias que les satisfagan dichos créditos.

Cuando por "razones políticas" estas cláusulas no deben aparecer en el texto del contrato, se ha utilizado el mecanismo de la "side letter" (cartas paralelas) que explicitan tal compromiso. En 1964 el Banco mundial suspendió la consideración de un préstamo para Colombia debido a que el Gobierno había rechazado la exigencia de un alza en las tarifas de servicios públicos. Esta exigencia está explícita en numerosos documentos suscritos entre el Banco Mundial y el Gobierno de Colombia.

Los empréstitos externos tienen, además, otros condicionamientos, como: compras de materiales en países determinados, control del B.M. o del B.I.D. sobre la planeación del sector y sobre la misma administración de las empresas, obligación de consultarles en el caso de un cambio de gerentes (26).

El costo creciente de los servicios públicos, determinado en gran parte por su dependencia del crédito externo así como por los criterios de rentabilidad y autofinanciación que han predominado en las políti-

(26)Cfr. FORERO Clemente, *Financiamiento externo de los servicios públicos - Políticas generales del Banco Mundial y su aplicación a Colombia, Ponencia en Quinto Foro Económico Nacional, Bogotá, diciembre 14 de 1981. - Publicac en Fescol, Bogotá.*

cas estatales, ha hecho que el renglón de servicios comience a aparecer como uno de los rubros fundamentales en la composición de la canasta familiar de los empleados y obreros: con el de alimentos y vivienda asciende al 70 o/o.

La resolución 005 de la Junta Nacional de Tarifas (2 de septiembre de 1982) autorizó un incremento mensual del 3.25 o/o en las tarifas de energía eléctrica, a partir de octubre de 1982, fenómeno que se ha denominado "la upaquización de las tarifas".

La plataforma de los movimientos cívicos (aprobada en Bogotá en octubre de 1983) centra las reivindicaciones relativas a los servicios públicos en los siguientes puntos:

- a) Derogatoria de la upaquización de las tarifas;
- b) Establecimiento de tarifas diferenciales de acuerdo a los niveles de ingreso;
- c) Renegociación de los contratos con organismos internacionales, con participación de los movimientos cívicos y populares;
- d) Ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad del servicio de acueducto;
- e) Adecuación del plan eléctrico nacional a las necesidades regionales e instalación de microcentrales para regiones no conectadas al sistema nacional.

IV- ALCANCE DE LOS PAROS Y MOVIMIENTOS CIVICOS

Una vez examinado el fenómeno de los paros y movimientos cívicos en su amplitud y en las causas más frecuentes que los generan, es necesario preguntarse qué incidencia tiene este tipo de protesta o de lucha social en las estructuras sociales vigentes; en otros términos, qué alcance transformador tiene este tipo de lucha.

El sociólogo Alain Touraine invita a distinguir entre movimientos sociales y luchas sociales.

Un *movimiento social*, según Touraine, se caracteriza como una conducta colectiva, dirigida por un actor de clase contra un adversario de clase, en disputa por la orientación general de la historicidad. (27)

(27)Cfr. TOURAINE Alain, *La voix et le regard*, Paris, Seuil, 1978, pg. 104.

También Manuel Castells, Jordi Borja y muchos otros científicos sociales, caracterizan los movimientos sociales como luchas que no pueden circunscribirse a un campo determinado de prácticas sociales, sino que ponen en cuestión todo el modelo de sociedad vigente.

Un verdadero movimiento social implica, entonces, modelos alternativos de sociedad, un modelo que se combate y otro que se promueve.

Las *luchas sociales*, en cambio, según Touraine, se caracterizan como formas de acción conflictual organizada, dirigida por un actor colectivo contra un adversario, por el control de un campo social determinado. (28)

Siguiendo todavía a Touraine, se puede distinguir entre las luchas que buscan mejorar la posición del actor dentro de un campo determinado, que serían las *luchas afirmativas*, y aquellas que sólo buscan defender al actor frente a una agresión que trata de desconocer sus derechos ya conquistados o de desmejorar su posición dentro de un campo determinado, que serían las *luchas críticas*.

Tanto M. Castells como J. Borja insisten, cuando analizan las luchas urbanas, en la necesaria articulación entre las reivindicaciones y la organización que provienen del campo específico urbano, con reivindicaciones y organizaciones referidas a la instancia política, a fin de que se dé un verdadero movimiento social.

J. Borja muestra, además, que la única posibilidad de transformar la estructura urbana a través de un movimiento social urbano, se da por la mediación de un cambio en la correlación de fuerzas entre las clases sociales, o sea, a través de un cambio en la coyuntura política.

Cuando se habla de lo político, sin embargo, se suele pensar casi exclusivamente en el problema del poder, restringido al control del aparato estatal. Esta reducción de lo político al problema del poder estatal ha llevado a considerar como necesaria la vinculación de las luchas reivindicativas urbanas con organizaciones partidistas que centran su práctica social en la lucha por el poder estatal.

(28)Ibid. pg. 113

Las consecuencias de este reduccionismo son graves, en la medida en que las posibilidades de diseño de una sociedad alternativa hondamente arraigada en la conciencia de las contradicciones vividas, concientizadas y transformadas en reivindicaciones concretas, se ven castradas y se remplazan por el diseño de un poder alternativo, cuya relación con las reivindicaciones populares queda en completa oscuridad.

No se quiere plantear aquí, de ninguna manera, un falso dilema: entre el diseño de una sociedad alternativa, o el de un poder alternativo. Ambos objetivos deberían estar correlacionados, pero la experiencia muestra un nefasto sometimiento del primer objetivo al segundo, con detrimento o total desaparición del primero.

Las verdaderas potencialidades de un movimiento social se relacionan con la posibilidad de diseño de una sociedad alternativa, en contraposición a los movimientos políticos que privilegian la estrategia del poder.

Si un movimiento social logra construir, con base en el desarrollo de reivindicaciones concretas, de participación popular, de democracia interna, de formas de expresión y de fuerza de reclamo, un diseño de sociedad alternativa, puede rebasar el problema del poder estatal y convertirse en instancia de apoyo crítico a diversos ensayos de poder popular, sin hipotecarse a ninguno de ellos.

Desde este esquemático marco teórico podemos intentar un somero análisis de los paros y movimientos cívicos en Colombia. Para ello, enonces, examinemos los elementos que serían claves: sus objetivos (reivindicaciones), sus actores, el adversario, su acción.

a) Reivindicaciones:

La mayor parte de ellas se centra en problemas relativos al equipamiento urbano: ampliación de cobertura de los servicios de acueducto, energía eléctrica, alcantarillado, vías, transporte, educación y salud; reducción del alza desmedida en las tarifas de los mismos servicios; distribución más equitativa del presupuesto nacional o regional.

Podría decirse que estas reivindicaciones quedan enmarcadas dentro de una problemática sectorial que no toca los fundamentos o la racionalidad propia de la sociedad vigente; en tal sentido podrían considerarse como luchas sociales, afirmativas o críticas, según los casos.

De una manera indirecta, sin embargo, estas luchas pesan sobre uno de los polos de la contradicción inherente al papel mismo del Estado, en cuanto éste mira a asegurar, por una parte, la rentabilidad del capital, y por otra un equipamiento urbano, no rentable, pero necesario para prolongar la legitimación social del Estado.

Hay casos en los que la ampliación del equipamiento urbano se articula perfectamente a los intereses del capital e incluso favorece su mayor rentabilidad; hay otros casos en los que dicho equipamiento debe hacerse a costa de otras prioridades para su rentabilidad.

Cuando pasamos de las reivindicaciones locales a las reivindicaciones formuladas por la coordinación de los movimientos cívicos, encontramos ya reivindicaciones más radicales que comprometen, al menos en parte, algunos pilares de la racionalidad económica del sistema vigente. Por ejemplo: la estatización del transporte público; la municipalización de la tierra urbana y la creación de bancos de tierras en las principales ciudades del país, en los cuales participen las organizaciones autogestionarias de vivienda popular; la legalización de los asentamientos populares; la nacionalización de las fábricas de empaques, tanto de fique como de polietileno; la nacionalización del sector financiero, etc. (29)

Muchos pueden preguntarse hasta qué punto estas reivindicaciones más radicales que cuestionan el modelo de sociedad vigente representan una exigencia consciente de las grandes masas que participan en los movimientos cívicos, o son formuladas, más bien, por un estamento dirigente de los mismos movimientos. Como quiera que ello sea hay allí esbozos de una sociedad alternativa cuyo desarrollo depende de una correcta identificación entre dirigentes y masas.

Hay, además, reivindicaciones cuya importancia cualitativa para el diseño de una sociedad alternativa pueden pasar desapercibidas: son las que se refieren al control popular de determinados servicios. Es el caso, por ejemplo, de Saravena (Arauca) donde organismos representativos de la comunidad logran el control del presupuesto para la construcción del acueducto y ponen en evidencia los mecanismos corruptos del Estado en la administración del mismo servicio.

(29) Cfr. **Plataforma de lucha. Primer Congreso Nacional de Movimientos Cívicos**, Bogotá, octubre 8/9- 1983.

b) Los actores:

La descripción estadística del fenómeno de los paros cívicos nos mostró, al comienzo, su caracterización policlasista.

Observadores más finos perciben, sin embargo, dos tendencias, a las cuales habría que estar atentos:

- 1- A medida que los paros se desarrollan en las grandes ciudades, donde las relaciones de clase prevalecen sobre vínculos familiares, vecinales o semi-feudales, la población participante es más discriminada y tiende a identificarse en general, con las franjas más oprimidas de la sociedad.
- 2- A medida que se pasa de movimientos espontáneos, coyunturales y puntuales, a movimientos más estables y organizados, la población participante es también allí más discriminada por su posición social.

La amplia gama de sectores sociales, dentro de una cierta discriminación evidente, que participa en los movimientos cívicos, no permite hablar de una lucha conducida claramente por un actor de clase contra un adversario de clase. Sin embargo, no se puede negar que allí se enfrenta un grupo social, que logra cierta identidad de intereses en el campo del consumo masivo, contra una política estatal que representa también unos intereses en el manejo de la economía y del poder político. Queda el interrogante de si este conflicto ayuda a generar un modelo de sociedad alternativa a la sociedad moldeada por los intereses del capital. Como se ha visto, hay gérmenes que pueden desarrollarse en este sentido.

c) El adversario:

Es evidente que el blanco de la protesta cívica que analizamos es el Estado, en cuanto administrador y garante del equipamiento colectivo.

No es idéntico, sin embargo, el tópico bajo el cual se combate al Estado. Hay casos, quizás la mayoría, en los que la protesta se dirige contra decisiones sectoriales de los funcionarios del Estado, sin poner en tela de juicio los intereses generales representados en la administración. Pero también hay casos en los que se ha puesto en cuestión el modelo de administración vigente, en cuanto soporte de una corrupción estructural inherente al hecho de apoyarse en aristocracias regionales cuyos

intereses están en contradicción con los de la mayoría de la población. Podrían situarse aquí los movimientos de Nariño y de Aracua, al menos en algunas de sus manifestaciones.

También aquí es necesario concluir que se da una identidad ambigua del adversario, que no permite identificarlo como adversario de clase, sin negar que ha habido gérmenes de este enfoque.

d) La acción:

Es este el factor más rico en potencialidades y a la vez en disparidades dentro de los movimientos cívicos.

El desarrollo de un paro o de un movimiento cívico implica formas de organización y formas de movilización que son a la vez generadoras de conciencia y que posibilitan experiencias colectivas cuyo alcance es difícil de evaluar.

Para nuestro propósito es útil tener en cuenta que, aunque las formas organizativas y de movilización tengan, la mayoría de las veces, un carácter transitorio o coyuntural, se puede dar en ellas una evolución.

Los aparatos organizativos pueden pasar, de un poder convocatorio coyuntural, a un poder convocatorio más estable que a la vez abre posibilidades de relacionarse con diversos tipos de luchas, algunas probablemente de más largo alcance.

Las movilizaciones pueden darse en diversas fases, y cada una de ellas, progresivamente, puede abrir mayores posibilidades en cuanto a la amplitud de los objetivos, a la generación de conciencia, a la amplitud de la participación, al poder de negociación, etc.

En general se puede concluir que los movimientos cívicos constituyen un tipo de lucha social, que no podría ser caracterizada como un verdadero movimiento social, pero que en ellos se dan ciertos gérmenes que pueden desarrollarse en esa línea.