

# El sistema de comunas, necesidades humanas y sectores populares: Un enfoque dinámico en el desarrollo social de la Costa Atlántica

Rogelio Hernández López\*, Diana Lago de Vergara\*,  
María de los Angeles Pérez\*

---

## Resumen

*Dar una definición a partir de una reflexión teórica de qué es lo popular, qué lo caracteriza, quién lo conforma, cuáles son sus formas organizativas, etc., no es tarea nada fácil, a pesar de que todos presumiblemente sabemos qué es lo popular. Ahora bien, la caracterización de este sector en sus variados estratos, no es lo mismo en los entornos socio-espaciales urbanos, que la que presenta en las comunidades veredales y campesinas.*

*El propósito de este artículo, más que dar una definición exacta de lo popular, apunta a reflexionar alrededor de la complejidad del término, para luego evaluar los procesos organizativos al interior de estos sectores, los obstáculos y prácticas que impiden el fortalecimiento de los espacios autorrepresentativos, y cuál ha sido la experiencia, a partir de la implementación de la Ley 11 de 1986, más concretamente, en el marco de la comunas y en el contexto regional de la Costa Atlántica.*

---

## 1. Sectores populares

La expresión "sectores populares" no presenta a primera vista ningún atractivo académico e investigativo, precisamente por ser dicho término demasiado popular; su uso, cargado de estereotipia, tiene

resonancia y utilización tan indistintiva, que a diario se maneja en todos los ámbitos de la vida social, incluido el de éstos, como si se tratara de una especie de código de identificación de un hervidero de relaciones y actividades con características taxonómicas.

Pero detrás del aparente simplismo conceptual que presumiblemente engloba el término, preguntarse qué es lo popular

---

\* Magister en Proyectos de Desarrollo Social.  
Universidad del Norte.

implica prepararse, al decir de Tulio Hernández<sup>1</sup>, para entrar en una verdadera batalla semántica, precisamente por el carácter polisémico que las muchas acepciones le han dado al término.

Si en principio este segmento poblacional "se constituye por exclusión y bajo opresión se va configurando como cultura gracias a la sedimentación de tradiciones, a las relaciones subordinadas con la Iglesia, la autoridad y la copia directa e indirecta de las clases dominantes"<sup>2</sup> Sin embargo, resulta problemático tratar de sustanciar o compartimentar lo popular de lo no popular, puesto que tanto lo dominante como lo subalterno están relacionados por una especie de vasos comunicantes que les impiden ser autónomos; tanto lo uno como lo otro aparecen atravesados por las contradictorias relaciones que viven sus miembros al participar en el proceso global.

Obviamente, la relación entre lo dominante y lo subalterno no es biunívoca ni simétrica, aunque aquél admita que las clases populares desarrollen prácticas no siempre funcionales con la lógica y reproducción del sistema. Esta tolerancia es explicada por García Canclini<sup>3</sup> a partir del carácter hegemónico de la clase dominante; es decir, de la apropiación preferencial que ésta

ejerce de las instancias de poder, en alianza con otros sectores en el proceso de dirección ideológica y política.

Pero si se admite que las clases dominantes permiten que los sectores populares desarrollen sus propias instituciones u organizaciones gracias al control ideológico, cultural y político (hegemonía) que ejercen sobre el conjunto de la sociedad, resulta pertinente preguntar ¿por qué en países como Colombia, las organizaciones populares continúan siendo reprimidas so pretexto de pretender desestabilizar las instituciones básicas de la sociedad?

Pero antes de entrar a precisar los resultados que intentan dar respuesta al anterior interrogante en el contexto regional, es necesario hacer alusión a la visión desvalorativa que de los sectores populares se ha manejado en Colombia.

Una de las razones que ha dado origen a enfoques de todo tipo sobre lo popular, radica precisamente en las lecturas exógenas que permanentemente se están haciendo sobre la realidad de estos sectores; por su condición de dominados, tanto las prácticas de la cotidianidad popular como sus portadores, han sido estudiados y definidos por exégetas, generalmente de los círculos académicos e intelectuales, quienes con mirada observante de no pertenencia, han caído muchas veces en estereotipos y juicios meramente ideológicos.

De ello pueden dar cuenta diversos estudios antropológicos y folkloristas, incluso reflexiones que bajo el influjo del marxismo ortodoxo cayeron en la trampa de pretender explicar lo popular a partir

<sup>1</sup> HERNANDEZ, Tulio. "Usos teóricos y usos comunes: Lo popular y la investigación de la comunicación". En: *Comunicación y cultura populares en Latinoamérica*. México: Gili, 1987, p. 51.

<sup>2</sup> MONSIVAIS, Carlos. "La cultura popular en el ámbito urbano: el caso de Méjico". En: *Ibid.*, p. 1.

<sup>3</sup> GARCIA CANCLINI, Néstor. "De aquí estamos hablando cuando hablamos de lo popular". En: *Ibid.*, p.2.

de la extrapolación mecánica de términos clásicos de aquella doctrina como el "Lumpen proletario".

Fue tanta la divulgación que tuvo esta versión, que ni siquiera prestantes intelectuales, como Mario Arrubla, pudieron escapar de su influjo; al respecto, dice:

*Los marginados no tienen ideas políticas propias y tampoco son representados por nadie (...) sin ideas y sin fines políticos propios (...) apenas dan por sí mismos para el saqueo y el motín; tampoco parecen movilizados para un proyecto que pretenda modificar el cuadro general de la sociedad (...) porque incapaces de articularse con la realidad social tienen bloqueado el acceso a la sociedad<sup>4</sup>.*

Por fortuna este pesimismo lacerante y carente de todo rigor ha empezado a ser superado, gracias a las reflexiones y a la discusión menos apasionada que se ha abierto en las últimas décadas en torno de los llamados Nuevos Movimientos Sociales.

Otra de las tendencias aún prevalecientes en los estudios sobre la problemática en cuestión, es el reduccionismo determinista en que muchas veces se cae, al pretender reducir el alcance del concepto "sector popular" a las actividades que giran en torno a la economía, como determinante y condicionante a secas de las demás instancias; lo cultural, lo político y lo ideológico aparecen como una simple derivación

escalonada, lo cual conduce a dejar por fuera del análisis a una serie de prácticas que se configuran en la compleja trama de relaciones contradictorias y cambiantes, y que no pertenecen propiamente a ese ámbito socio-espacial y cultural de las comunidades populares.

Heller<sup>5</sup> sostiene que en la vida cotidiana el hombre participa con todos los aspectos de su individualidad y de su personalidad, poniendo en obra sus sentidos, pasiones, ideas, capacidades intelectuales, etc.; pero de todas formas, no tiene tiempo ni posibilidad para entregarse por completo a ninguno de estos aspectos. En esa nutrida gama de actividades se encuentra, por supuesto, la producción de bienes y servicios, es decir, lo económico; pero lo económico no lo es todo; no todo lo que hace el hombre está necesariamente y en todo momento en función de lo económico, por muchas que sean sus carencias.

Este aspecto, difícil de explicar con el uso y abuso de la medición empírica, es una de las situaciones problemáticas que aún quedan por estudiar y resolver para comprender esa "concepción del mundo y de la vida", al decir de Gramsci, máxime cuando la popularidad de una manifestación se la da "no el hecho de ser (necesariamente) escrita por el pueblo sino el de ser adoptada por éste, lo que equivale a decir que están de acuerdo con su modo de sentir el mundo..."<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> ARRUBLA, Mario. *et al*, "Síntesis de historia política contemporánea". En: *Colombia hoy*. 7ª ed. Bogotá: Siglo XXI, 1981, p. 219-220.

<sup>5</sup> HELLER, Agnes. *Historia y vida cotidiana*. México: Grijalbo, 1985, p.40.

<sup>6</sup> GRAMSCI, Antonio. "Literatura y vida nacional". Citado por HERNANDEZ, Tulio, *op. cit.*, p. 63.

## 2. El panorama de exclusión y la configuración de los sectores populares

Los últimos 50 años han sido suficientes en Colombia, y particularmente en la Costa Atlántica, para apreciar el profundo reordenamiento que han sufrido los componentes de la vida económica y social del país, sin que se haya afectado en lo más mínimo la estructura interna de dichos componentes. Del país campesino se pasó al país urbanizado; y de la economía agrícola y tradicional se pasó a la diversificación de los sectores productivos, con medios y herramientas de trabajo más sofisticados; sin embargo, la configuración sectorial y el nivel de vida en proporción a los cambios, poco se han alterado, si se tiene en cuenta que la estructura de poder económico y político se ha mantenido, y por su parte, la accesibilidad a éstos, por el contrario, se ha constreñido para las mayorías.

Paradójicamente, el inicio de este período coincide, parafraseando a Rostow, con el "momento del despliegue"; es decir, con el "boom" transformativo de la economía y con la implementación de proyectos de desarrollo nacionales y regionales\* que se fueron sucediendo, a medida que las directrices y enfoques conceptuales que los iluminaban entraban en decadencia.

Pero después de casi medio siglo de haberse dado esa especie de "revolución",— a propósito del término de moda del

momento— el resultado es disimétrico, puesto que los ricos aumentaron sus patrimonios y los pobres no sólo continuaron, sino que se multiplicaron.

Ha sido el período de los grandes contrastes. De un lado se da el nacimiento y fortalecimiento de una burguesía industrial y agroindustrial, aunque sumisa a los designios del capital extranjero; y, consecuentemente, el crecimiento vertiginoso de las capas medias y de la clase obrera, que empezaron a demandar bienes y servicios.

Pero este reordenamiento se queda corto, pues empieza a emerger inconteniblemente una franja poblacional excluida por completo del funcionamiento formal de la producción capitalista y que se convertirá en materia de inspiración de las distintas versiones que sobre la marginalidad se suscitaron, tanto en Colombia como en aquellos países de economía dependiente, que han estado atravesados por el mismo orden económico internacional.

Es esa masa "amorfa", ilegítimada y excluida de toda participación real, la que hace parte de manera significativa de los sectores populares carentes de auto-presentación, y que por lo tanto obliga a reflexionar sobre la composición y dinámica de la sociedad civil colombiana.

## 3. Situación organizacional de los sectores populares urbanos de la Costa Atlántica

### Antecedentes

Los procesos organizativos de las

\* Todas las fuentes coinciden en señalar que Barranquilla, por ejemplo, era modelo nacional en la prestación de servicios públicos 30 años atrás.

comunidades populares urbanas no aparecen por iniciativa propia de éstas, sino como una acción introita del Estado. Una vez que en las principales ciudades empezó a ser marcada la presencia de numerosas familias provenientes del campo y carentes de recursos, el Estado inició la promoción de programas de desarrollo comunitario, como técnica de acción social e instrumento de "acción gubernamental".

Estos programas se inician apoyados en la concepción que del desarrollo comunitario empezó a ser difundida en América Latina a partir de los años 60, institucionalizada e implementada al poco tiempo con las Juntas de Acción Comunal.

Por tratarse de un programa dirigido y tutelado desde las altas esferas del Gobierno nacional, las Juntas Comunales se multiplicaron intempestivamente, hasta el punto que en sólo 20 años, esto es, de 1960 a 1979, pasaron de 83 a 30.007 a nivel nacional<sup>7</sup>.

La promoción de las Juntas Comunales, si bien no sólo ha sido en el ámbito urbano, indudablemente es en las ciudades de mayor densidad poblacional donde el número de estas juntas se ha multiplicado, por aquello de la actividad de barrios anormales o subnormales que fueron apareciendo alrededor de la periferia de dichas ciudades.

Las Juntas Comunales apuntan en su

---

<sup>7</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE GOBIERNO, DIRECCION GENERAL DE INTEGRACION Y DESARROLLO DE LA COMUNIDAD. *Plan comunidad participativa*. Bogotá, 1988, p. 19-20.

filosofía a que los pobladores de las comunidades populares aun en esfuerzos para no sólo contribuir, sino lograr incluso cambiar sus deplorables condiciones de vida. Sin embargo, tres son los factores que de manera negativa han llevado a que los pobladores de estas comunidades miren con recelo y desconfianza el posible protagonismo que pueden ejercer ante los organismos del Estado para solucionar sus carencias: la concepción tutelada de la participación; el clientelismo que los caciques y jefes políticos locales ejercen sobre los organismos comunales; y los métodos, procedimientos y orientaciones con que el liderazgo popular encauza el trabajo de base.

### 3.1. Obstáculos que impiden el fortalecimiento de las organizaciones populares

No existe ninguna dificultad para que se establezca un Comité Cívico; por el contrario, se les estimula para que el vecindario "participe" en la solución de sus problemas, aportando mano de obra e iniciativas, siempre y cuando estas últimas no apunten a cuestionar las decisiones tomadas desde arriba. Esta visión se proyecta desde los organismos gubernamentales, y de paso es puesta en práctica, incluso por la mayoría de los líderes.

Ciertamente en los últimos años ha empezado a tomar cuerpo el enjuiciamiento crítico a esta concepción de la participación; pero todavía, en la práctica, poco es lo que se ha logrado cambiar al respecto.

De otra parte, el desgaste e ilegitimidad de

los partidos ha dado lugar a que sus representantes se valgan de la investidura que les otorga el poder para privatizar los presupuestos destinados a las Juntas, y de esa manera chantajear por medio de votos a los pobladores de las comunidades populares.

Pero además de la concepción inhibidora de la participación que ha primado en las organizaciones comunales legalmente constituidas, y de las prácticas clientelistas ejercidas por la estructura del poder local, existe dentro de dichas comunidades una serie de factores que también contribuyen a que éstas, como parte de la sociedad civil, no logren consolidar mecanismos que les permitan establecer unas relaciones de liquidez para la negociación con los organismos estatales.

Dichos factores tienen que ver con los métodos, procedimientos y orientaciones que el escaso liderazgo popular utiliza para encauzar el trabajo de base. Una de las prácticas más conocidas y relevantes es el *vanguardismo*, el cual se expresa en la actitud que asumen determinados líderes o grupos, ya sean Juntas Comunales o comités cívicos, al considerarse por sí mismos los únicos intérpretes de la realidad, y como tales, los únicos autorizados para sugerir y tomar decisiones.

Esta práctica no sólo estimula las tensiones, sino que incrementa la desconfianza, la apatía y el fatalismo, puesto que tanto los agentes externos como los propios representantes generan divisionismos. Es tanto el arraigo del vanguardismo, que muchos de sus acólitos no dudan en valerse de procedimientos destructores como la

calumnia, la injuria y la intriga con tal de continuar siendo "hegemónicos". Lo anterior, obviamente genera individualismo, intolerancia, desmembración y, por último, abulia, lo cual se refleja en la poca acogida que el movimiento popular tiene entre sus propios actores.

El vanguardismo, como concepción de contra-poder, genera y estimula la división y los enfrentamientos; además, presenta serios problemas, pues deja de lado no sólo ciertos aspectos de la intersubjetividad humana, sino que, al plantear proyectos globales y totalizantes, niega lo particular; es decir, las múltiples identidades del colectivo. En las comunidades populares, y en particular las de la Costa Atlántica, que por naturaleza son heterogéneas, este tipo de proyectos son contraproducentes.

Pero además de la negación de lo diverso, otro de los aspectos que no ha sido canalizado en los procesos organizativos populares del ámbito costeño es el desarrollo humano. No basta con que dichas comunidades luchen por conseguir mejoras materiales, pues si bien éstas constituyen la base para un mejor vivir, también las múltiples pobrezas axiológicas que allí se padecen, son obstáculos que impiden incluso la materialización de los satisfactores anhelados.

Además de lo anterior, otros de los obstáculos que contribuyen al desgaste, cansancio y disolución de las organizaciones de carácter popular, son el trabajo empírico o artesanal que emprenden la mayoría de los líderes, y la actitud autoritaria y/o paternalista que asumen; lo cual incrementa los grados de inhibición y de

alienación del ciudadano de base.

Sin embargo, no todo lo que se genera dentro de las comunidades populares urbanas de la Costa Atlántica es negativo, puesto que existen potencialidades axiológicas que en la medida en que sean encauzadas adecuadamente, bien podrían disminuir las pobrezas axiológicas, necesidades éstas fundamentales para lograr un verdadero cambio social.

#### 4. La descentralización político-administrativa en las comunidades populares urbanas de la Costa Atlántica

Cuando se divulgó la propuesta de reforma político-administrativa de los municipios, aprobada en 1986, uno de los estratos sociales en el que más brilló una luz de esperanza, por aquello de la participación ciudadana en el manejo del "Nuevo Municipio", fue precisamente en el de las comunidades populares de la Costa Atlántica. Varias son las razones que sustentan aquella actitud: son una franja poblacional altamente representativa que padece carencias de toda índole, ya que es en estos pobladores donde las desigualdades de oportunidades se muestran más patéticas: entorno físico inapropiado para el desarrollo vital del ser humano; es uno de los estratos en donde más reina el desempleo, lo cual obliga a que sus gentes "vivan del rebusque" que le depara el incierto mundo de la economía informal; la infraestructura y los servicios comunales y asistenciales (redes viales, vivienda, servicios públicos, salud, educación, protección al menor, etc.) son inadecuados, y en el mayor de los casos inexistentes.

De ahí que la propuesta de descentralizar la administración del municipio creando espacios de autonomía, fiscalización e intervención en cada comuna, como inicialmente se hizo creer, despertó grandes expectativas en los pobladores de estas comunidades, puesto que parecía que al fin había llegado el momento de hacerse escuchar y atender por parte de los organismos del Estado.

Pero como "después de todo vendaval viene la calma", como dice el conocido y sabio refrán, a medida que se fue conociendo la profundidad de la reforma, el fervor y las expectativas empezaron a decrecer, sobre todo cuando se constató que ningún alcalde está obligado a aplicarla en toda su extensión\*, y que además la anunciada autonomía, fiscalía e intervención en las decisiones no era más que un embeleco, por varias razones: la elección de los miembros de las Juntas Administradoras Locales (J.A.L.), rápidamente empezó a ser controlada por los representantes del poder local; inmediatamente éstos fueron elegidos, la administración municipal les ordenó elaborar proyectos y presupuestos de las obras prioritarias, y una vez estuvieron listos, se les dijo: no hay dinero para eso.

Los representantes de las comunidades populares no tienen asiento en las Juntas Directoras de Servicios Públicos, sencillamente porque como en dichas comuni-

\* La norma deja a opción del alcalde el reordenamiento de los municipios en comunas, y si se decidiera a hacerlo, tampoco está en obligación de atenderlas presupuestalmente.

dades eso no existe, o son ineficientes, la cuota establecida por la Junta tarifaria no se puede cumplir. En pocas palabras, la reforma, en el marco de las comunas, ha sido una bola de nieve para los sectores populares, con una ligera excepción de Cartagena, donde se obtienen significativos logros en comparación con Barranquilla.

A lo anterior se agrega el desconocimiento o la poca capacitación que el ciudadano común y corriente tiene de los alcances y límites de la norma, los forcejeos y choques entre los presuntos líderes, quienes celosamente cuidan su radio de influencia, o los métodos artesanales del trabajo popular, que impiden la reproducción y fortalecimiento de los organismos de base.

Por eso y a manera de conclusión, el proceso de descentralización que se viene adelantando en algunos municipios de la Costa, no sólo enfrenta las dificultades que se desprenden de los magros presupuestos en relación con el número

de problemas que existen por resolver, sino que la norma en sí sigue inspirada en un espíritu de mezquindad, por lo que se hace necesario modificarla, si es que se pretende verdaderamente cambiar el sentido de la administración de los municipios y fomentar una democracia real y auténtica en las localidades.

Pero de otro lado, no basta con crear mecanismos jurídicos que permitan la intervención ciudadana, si a su vez no se implementan, al lado de éstos, programas de formación tendientes a redefinir, y si es el caso, a desechar ciertos esquemas que por sus contenidos resultan inapropiados para la formación y promoción de un hombre axiológicamente nuevo. Sólo en la medida en que se impulse este tipo de programas de capacitación, podrían los sectores populares urbanos de la Costa Atlántica empezar a construir sus propios proyectos de vida, para lograr una sociedad más equitativa y auténticamente democrática.