

---

**Adolfo Triana Antorveza**

## **La organización del Estado colombiano**

Cuadernos del Jaguar, Bogotá, 1988

---

El trabajo de Adolfo Triana, encaminado a la capacitación de los ciudadanos para la comprensión y el manejo de sus relaciones básicas con el Estado, ha aparecido en un contexto de crisis social y política; surge a su vez como una búsqueda de respuesta para dicha crisis.

Me centraré en algunos elementos

centrales de esta coyuntura dejando espacios para la participación de las de lado la consistencia teórica y la comunidades en la gestión estatal. función pedagógica del trabajo.

Este proceso permea las políticas de descentralización que están siendo aplicadas en otros países y en nuestro particular aquellos elegidos para las instancias municipales, toma cuerpo junto de fenómenos que han entrado a medio del proceso que ha abierto cuestionar el ordenamiento político y

**administrativo del Estado colombiano.**

La irrupción de estos fenómenos no es cosa de hoy: hace ya más de una década, el entonces Presidente de la República Alfonso López Michelsen intentó convocar una Asamblea Constituyente, cuyos temas de reforma serían la Rama Judicial y la organización político-administrativa. Con esta última, se pretendía salir al paso a lo que el historiador Nicolás Buenaventura denominó la “rebelión de las comarcas” y que correspondía a la multiplicación de los paros cívicos municipales, provocados por las graves deficiencias de los servicios públicos.

La oposición de las jerarquías políticas a esta iniciativa sepultó temporalmente la adecuación del ordenamiento del Estado a las realidades regionales. No obstante, los efectos del centralismo y de las estructuras político-administrativas que regulan el acceso al control del Estado y las decisiones sobre el gasto público siguieron pesando sobre la vida nacional, generando conflictos de distinta envergadura. Entre ellos se cuentan, además de profundos desequilibrios en el concurso del Estado para el mejoramiento de las regiones más pobres, la exclusión sistemática de las comunidades frente a las decisiones que afectan su acceso a los servicios y al bienestar de una sociedad con niveles medios de desarrollo, como se caracteriza a Colombia.

El malestar resultante de este sistema político y administrativo se expresa en la continuidad invencible de los paños cívicos, que hoy ya no son solamente municipales sino que se extienden a regiones enteras (el Nororiente, Nariño, Chocó, etc.), las marchas campesinas y en la persistencia de los conflictos guerrilleros. La administración Betancur identificó atinadamente el problema de la paz con el equilibrio regional —entre otros propósitos— y su estrategia central para la solución de las “causas objetivas de la violencia” se orientó hacia un reordenamiento del gasto público, con miras a una mayor irrigación presupuestal de las regiones marginadas y hacia la apertura de espacios para la participación de las comunidades en el manejo del Estado en los niveles locales.

En esta dirección se inscriben las leyes y los decretos de la descentraliza-

ción (Leyes 11 y 12 de 1986, Decretos 1333 de 1986 y 77 de 1987, etc.), a los cuales proporciona especial atención el trabajo de Adolfo Triana.

No obstante, este cuerpo legal solamente podrá adquirir pleno sentido cuando la sociedad lo haga suyo, no solamente comprendiéndolo sino aplicándolo. Este proceso tiene, como vemos, enormes obstáculos. De una parte, están aquellas limitaciones generadas por las construcciones ideológicas dominantes, que alienan al ciudadano corriente y a las comunidades con respecto al Estado, mitificando su carácter y haciendo de su manejo un reino escatológico. Pero a más de ellas, están todos los factores que directamente pretenden “inmovilizar la dinámica social”, utilizando las palabras de Adolfo Triana.

Estos factores no se comprenden en abstracto; adquieren significado a la luz de los procesos históricos. En el caso colombiano, podríamos decir que la descentralización y la apertura a la participación popular dentro de los actos legales citados, comienzan a canalizar cambios políticos y sociales no previstos por el legislador; a pesar de la cortedad de las reformas, señaladas por distintos comentaristas, la dinámica social hace que en las comunidades inicien el desarrollo de procesos de organización antes asfixiados por las estructuras políticas tradicionales, como hoy lo muestra la riqueza de procesos desatada en torno a la elección popular de alcaldes. Las “asociaciones de municipios”, contempladas en estas leyes, se convierten en marco legal para la expresión de las comarcas y ellas a su vez se expresan con fuerza política en las movilizaciones regionales que acontecen una y otra vez ante la incapacidad del Estado para resolver sus necesidades básicas.

Estas apreciaciones nos hacen regresar al trabajo de Adolfo Triana, en particular a los textos descriptivos sobre el ordenamiento político-administrativo. No es fácil extraer de ellos implicaciones en cuanto al alcance de los cambios introducidos en el ordenamiento constitucional y podría concluirse que el autor se ha concentrado rigurosamente en el marco proporcionado por la Ley. Sin embargo, si tenemos en cuenta sus propias reflexiones, contenidas en las páginas iniciales del estudio, vemos que los alcan-

ces de la ley están dados por la propia sociedad que la produce. Y hoy estamos ante la perspectiva de profundos cambios en la sociedad colombiana, los cuales, como dijimos, no han alcanzado a ser avizorados por el legislador. Ese derecho, en “permanente construcción y evolución” al decir de Adolfo Triana, debe ser comprendido en su contexto. Este es el de las fuerzas sociales del cambio y el de las que se oponen al mismo. Aquí debemos inscribir la interpretación de las leyes y de los hechos sociales que las rodean; las alianzas políticas locales, las candidaturas cívicas y los asesinatos de dirigentes populares que han acompañado a la práctica de la elección popular de alcaldes.

En esta medida, la “cívica” debe ir acompañada del análisis político y social como lo sugieren las páginas introductorias del Manual que comentamos; y las nuevas leyes han de ser explicadas a la luz de los procesos que las están acompañando y que definirán sus alcances. Esta labor de complementación del trabajo de Adolfo Triana encuentra hoy una oportuna compañía en el ensayo de Orlando Fals Borda incluido en el libro *La Insurgencia de las Provincias* recientemente publicado, en donde la crisis del autoritarismo centralista es vista a través de una lectura del desarrollo histórico colombiano y sus perspectivas analizadas desde el ángulo de quienes hoy construyen alternativas de participación popular y de nuevas relaciones con el Estado. Estas experiencias son también examinadas a través del lente de las nuevas leyes de la descentralización, vistas como un punto de referencia que puede ser desbordado por la propia dinámica social.

Y así como la guía de Adolfo Triana puede ser oportunamente contemplada por la visionaria aproximación de Orlando Fals, las leyes de la descentralización y de la ampliación de la participación comunitaria están siendo redimensionadas por los movimientos sociales que han encontrado en ellas un punto de apoyo para impulsar las transformaciones que hoy exige la martirizada sociedad colombiana.