

Miguel BORJA y Angélica María NIETO

**EL GOBIERNO EN COLOMBIA:
TERRITORIO Y CULTURA**

Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-, 2005, Pp. 123.

JUAN PABLO VERA

Pontificia Universidad Javeriana (Colombia)

juanpablo.veralugo@gmail.com

El libro que se reseña es resultado de la primera fase de una investigación que busca abordar la relación entre gobernabilidad y territorio en Colombia. Esta primera publicación presenta el marco teórico de la discusión y examina cuidadosamente las categorías implicadas en el análisis. En una primera parte, el estudio aborda las diferentes concepciones sobre gobierno, gobernabilidad y democracia, detallando el punto de vista de los autores que se enmarcan en la concepción de que esta relación (gobernabilidad-territorio) esta signada por la correlación que oscila entre la armonía y conflicto. En la segunda parte se abordan dos reflexiones claves. La apuesta por un enfoque propio que de cuenta de las particularidades sociales e institucionales y una reflexión sobre la cultura popular y el Gobierno donde se describen las diferentes manifestaciones de auto-regulación.

La tercera parte aborda la relación de los elementos anteriores con el Estado- Nación. Esto es, los elementos territoriales entendidos como la división geopolítica que se da en el contexto de lo que los autores denominan la Primera República. Aquí se presenta una lúcida discusión sobre un tema velado tradicionalmente pero de gran interés, como es el de la distribución territorial. Un tema que en Colombia es fundamental a la hora de pensar los grandes conflictos de la nación y sus causas eficientes. En la última parte se encuentran unas reflexiones finales desprendidas del diagnóstico que los autores hacen de la relación gobierno-gobernabilidad-territorio.

En este comentario quiero referirme al tema central, a saber, la relación entre la estructura institucional y la sociedad sobre la cual dicha estructura recae. Este es, como los autores lo señalan, el efecto que produce dicha relación y no una manifestación orgánica entre ambas, ya sea como expresión, o como extensión de las formas sociales particulares de regulación social y de vínculo territorial. El acercamiento que se realiza a este problema en este primer libro consiste en una

confrontación de realidades históricas y sociales con las realidades de la organización institucional, las cuales se caracterizan particularmente por su desarticulación. El estudio preliminar muestra como el problema de la gobernabilidad esta suscitado por este desencaje socio-institucional.

Por medio de ejemplos se presenta cómo las expresiones locales de organización están fundamentadas en lazos sociales históricos definidos, que no se articulan con las instituciones desarrolladas o constituidas para tal fin. Así, el estado de las cosas que aquí se presenta se detalla a través de dos procedimientos analíticos. Primero, la descripción de estas discontinuidades entre la realidad social y los problemas institucionales, que a pesar de la conciencia institucional sobre este hecho y que queda manifiesta en las disposiciones de la Carta Política de 1991, demuestra que los instrumentos diseñados para tal fin no han sido suficientes para su transformación y regulación, dada la negación del legislador a su reglamentación. Éste hecho se refuerza con la presentación de cierta conciencia social, lo suficientemente evidente que ha dado cuenta del inconformismo latente en los entes administradores locales. Por otra parte se hace una presentación del marco sociocultural donde se muestran los síntomas de dicho inconformismo, sus particularidades y formas y los marcos arbitrarios con los que se ha trazado la geografía política del país.

Uno de los valores de éste libro consiste en la demostración de un fenómeno que ha sido percibido, pero que por razones complejas, estructurales y políticas, no se ha enfrentado. En tanto el libro es producto de un proceso de investigación, los ámbitos a los que deben estar expuestos los autores son variados. No obstante aparece en el horizonte que se ha presentado, dicha conciencia de des-institucionalización y la necesidad del análisis las circunstancias que han impedido la reglamentación y la reforma prevista para tal efecto. Es imperioso el análisis de éste fenómeno.

A esta altura del comentario vale la pena plantear una reflexión que pretende no ser más que una observación general para poder seguir adelante. ¿Cuál es el método, las técnicas y los procedimientos que emplean los autores para realizar su argumentación? Sin estar en desacuerdo con el diagnóstico y los elementos de juicio de los autores, éste primer libro no expone sus formas de aproximación, lo que dificulta la comprensión de los fines de la investigación. Lo que no permite atribuir a su diagnóstico una finalidad descriptiva o normativa.

Sin embargo, hay que destacar los elementos de su diagnóstico y muchas ideas persuasivas. En particular la descripción de las inconsistencias en las cartografías nacionales. Estas, como se muestran, resultan inconsistentes. La cartografía geopolítica (de los departamentos, los municipios, las jurisdicciones especiales etc.) difieren del mapa de los distritos judiciales y competencias territoriales de los jueces, y a su vez estas de las formas de distribución de representación política y

económica. Las subdivisiones administrativas difieren de las regionales y la relación autonomía - ámbito territorial se muestra como francamente inconsistente. En éste contexto se hace referencia a un elemento paradójico citado anteriormente. La conciencia y previsión del legislador en la asamblea constituyente de 1991 sobre éste tema y los principios que estableció para su reforma. En este punto el análisis es estudiado atentamente en relación con la noción de territorialidad presente y ausente en las diversas dinámicas de acoplamiento y propagación que se han efectuado para tal efecto, y las estrategias locales de emancipación que reconocidas o no, revelan una realidad territorial diferente de aquella que el Estado y la forma de administración imagina.

La noción de territorialidad aquí empleada subyace a formas de intervención, mecanismos de correlación administrativo - territoriales fuertemente vinculadas a las diferentes comunidades y grupos sociales a quienes se les atribuye no solo una particularidad cultural, sino unas formas alternativas de organización y estructuras locales de regulación. En respuesta a éste fenómeno los autores ven en la legislación y la reglamentación un medio adecuado para alcanzar reformas institucionales encaminadas a mediar entre las formas regionales diferenciadas (lo indio, lo negro, el campesino mestizo, las regiones geográficas y culturales más amplias) y las formas de gobierno nacional. En este sentido los autores exploran las particularidades de las formas de control territorial que han sido propiciadas desde la administración pública, cómo se han impuesto y naturalizado y han sido el foco de una disputa histórica que como es comprobado en el análisis, aun no llegan a ser planteados como un problema estructural, como uno de los temas más urgentes y sentidos de la población.

Por ejemplo, una pregunta obvia y fundamental resuena en el ejercicio claro y sencillo que se presenta sobre la conformación del Estado descrita como una construcción Andina de Estado y Nación al que queda ceñido el «diseño» institucional desde la colonia y la independencia. Este marco es fundamental para la reflexión sobre la concepción de Estado que rige la administración y su agazapamiento estructural. Son elementos como éste los que hacen estar alerta sobre los desarrollos de ésta investigación donde se espera se de luces sobre las formas alternativas de intervención sobre ésta realidad que no deje al final, en manos de la recomendación y la reforma gubernamental, su discusión y realización.

Para hacer eco de esta investigación y aportar si acaso algún elemento de reflexión particularmente por la ausencia y presentación de su metodología, surge la pregunta sobre las suposiciones que enmarcan la concepción de cultura aplicada a la distribución de las diferencias regionales y de las manifestaciones raciales que se evidencian.Cuál es la categoría o noción que está detrás los diferentes sistemas de organización social identificados para dar respuesta de las formas locales de

auto-gobierno que aparecen reducidas a los estereotipos comunes bajo los que se ha fundamentado la diversidad cultural colombiana. Vale la pena preguntarse sobre el énfasis que se da a lo indígena y lo negro como formas de organización social particular y el peso que se le atribuye en el contexto de diversidad nacional.

Por ejemplo, muchas de estas formas de organización y gobierno indígena están formuladas sobre las prácticas y vicios de la administración colonial, y además, no en todos los casos, los indígenas presentan formas ideales o eficaces de regulación. Lo mismo ocurre con las comunidades negras a quienes se les ha atribuido una diversidad cultural que ha sido fruto de procesos de movilidad social que excluye e integra esta diversidad a través de distintos modos y estrategias. Uno de ellos, el de otorgar el estatus de cultural.

Sin lugar a dudas este proceso de reflexión se centra en una discusión vital para la reforma institucional. Aunque este concepto arroja el debate a otras orillas, es preciso que el esfuerzo que este libro lleva se materialice en iniciativas de diferentes órdenes y que traigan la discusión prontamente a la opinión pública. Los mecanismos para su realización existen y las diferentes formas de participación activa se abren en iniciativas como la que aquí se reseña. En este sentido, el caso de activismo social y jurídico por ejemplo, con respecto de las comunidades indígenas y otros movimientos sociales, da cuenta de experiencias valiosas en los modos de organización y de búsqueda de canales de reforma alternativos como el de la justicia.

El texto presenta de manera clara y sencilla su estructura y su argumentación, lo que no le quita la complejidad y densidad al problema que aborda. En el desarrollo, el texto mismo va dejando ver sus conclusiones, cosa que permite perfilar hasta donde ya existe una conciencia clara de los elementos del problema. El resultado preliminar de esta investigación es una lectura necesaria para aquellos que se interesan por las instituciones contemporáneas y su articulación y uso por parte de los individuos. Una evaluación en este sentido es requerida prontamente en la sociedad colombiana.