

Revista Foro

Bogotá — Colombia Año 1 No. 1 Septiembre 1986

Reforma Política o Catástrofe

Eduardo Pizarro Leingómez

Educación para Gobernar

Humberto Quiceno



El Municipio y la Democracia Local en Colombia

¿Participación para qué?

Jordi Borja

Movimientos Sociales y Reforma Política en Colombia

Pedro Santana R.

Crisis Municipal y participación ciudadana

Fabio E. Velásquez C.



Ediciones Foro Nacional por Colombia

**Revista Trimestral de la Fundación
Foro Nacional por Colombia**

Director:

Pedro Santana R.

Editor:

Hernán Suárez J.

Comité Editorial:

Orlando Pulido Ch.
Constantino Casasbuenas
Carlos García
Pedro Santana
Hernán Suárez J.

Distribución:

Alvaro Carvajal

Administración y Gerencia:

Mildrey Corrales

Colaboradores:

Eduardo Pizarro, Orlando Fals Borda, Helena Useche, Fernando Viviescas, Alberto Corchuelo, Fabio Velásquez, Alvaro Camacho Guizado, Abel Rodríguez C., Alberto Echeverry, Olga Lucía Zuluaga, Humberto Quiceno, Mario Sequeda, Patricia Calonje, Alberto Martínez B., Raúl Delgado, Jaime Rodríguez, Alvaro Cabrera, Alvaro Argote, Ismael Beltrán, José Granés, Jorge Luis Villada, Norberto Ríos, Rogelio Castaño, John Jairo Cárdenas, Juan Camilo Ruiz, Ana Lucía Sánchez, Carlos Escobar, Elizabeth Quiñones, Ligia Castro, William López, Enrique Vera, Zaira Vera, Sofía Díaz, Ebroul Huertas, Gloria Rincón, Leonardo Velásquez, Blanca Gutiérrez, Arcesio Zapata, León Darío Gil.

Dirección:

Carrera 4A No. 27-62
Teléfonos 2340967 - 2822550
A.A. 10141
Bogotá, Colombia.

Licencia:

En trámite.

Composición Litográfica:

Servigraphic Ltda.

Impresión:

Editorial Litocamargo.

REVISTA FORO

Fundación Foro Nacional por Colombia

Contenido

1 Editorial

**Cuestiones Urbanas
y Regionales**

**2 Municipio y democracia local:
la territorialidad
de la democracia**

Carlos A. García

**4 Crisis municipal, movimientos
sociales y reforma política
en Colombia**

Pedro Santana R.

**16 Crisis municipal y participación
ciudadana en Colombia**

Fabio E. Velásquez

26 Participación ¿Para qué?

Jordi Borja

**33 Identidad Municipal
y Cultura Urbana**

Fernando Viviescas M.

**45 Movimiento de pobladores
y poder local en Chile**

SUR Equipo Urbano

Política

**55 100 años de la Constitución
Reforma política o catástrofe**

Eduardo Pizarro Leongómez

Cultura y Sociedad

**63 Gramsci y la dimensión
antropológica del concepto
de cultura**

Orlando Pulido Ch.

Educación y pedagogía

**68 La educación colombiana
(1886-1926)
Educar para gobernar**

Humberto Quiceno

Movimientos sociales

**76 El nuevo despertar de los
movimientos sociales**

Orlando Fals Borda

Hechos y personajes

**84 Juan Pablo II en Colombia
Las contradicciones de un viaje**

Héctor Torres

Editorial

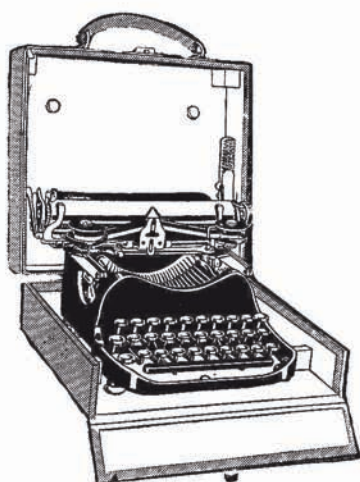
La década pasada abundó en publicaciones críticas y teóricas. Todos los movimientos políticos, sin distinguos, incursionaron en el campo de las publicaciones, muchas de las cuales sirvieron para el impulso y la difusión exegética del marxismo. Las más de las veces, quienes escribimos y publicamos en dichas revistas, nos ocupamos de interminables y estériles debates en una competencia retórica y silogística de demostración de "verdades" acabadas. Así las revistas lentamente fueron desapareciendo y solo subsisten unas —muy pocas— que lograron ubicarse en terrenos firmes y productivos. Por lo demás se cumple el adagio según el cual las revistas son importantes después de muertas.

La crisis de las publicaciones teóricas no ha sido más que el reflejo de la crisis política por la que atraviesa el campo democrático. A finales de la década de los setenta, es bueno y útil recordarlo ahora, se abrieron paso corrientes políticas que profesan un desprecio absoluto hacia lo teórico. El cambio social —se argumentó con frecuencia— no requiere de teorías complicadas ni de "intelectuales de gabinete". Algunos no compartimos tales apreciaciones y nos relegamos a la conformación o al fortalecimiento de entidades ubicadas en el terreno de la sociedad civil del campo democrático. Allí proseguimos con nuestra labor de documentación, de investigación, de educación y formación de las organizaciones y de los movimientos populares. Y desde allí hemos defendido la importancia del conocimiento de nuestra realidad y la necesidad imperiosa de una Reforma Intelectual y moral en el país como parte fundamental de la lucha por una nueva hegemonía y por una nueva sociedad.

El papel de la teoría y del conocimiento, y obviamente, el papel de la intelectualidad en el proceso de transformación de nuestra sociedad, es, a nuestro modo de ver, fundamental. Una teoría expresada en un lenguaje accesible aunque no por ello populista. Una teoría que plantee interrogantes, que formule hipótesis explicativas, que critique y proponga alternativas. Una teoría que renueve el contenido del pensamiento democrático y que lo proyecte socialmente en el seno de las organizaciones populares, académicas, en una palabra, en la sociedad civil para ir construyendo un nuevo consenso social en busca de un orden social enteramente renovado, forjado con el esfuerzo y creatividad de las nuevas mayorías del país. Esta disquisición sobre la teoría y sobre su papel en la lucha por la transformación de nuestra sociedad viene a propósito de la REVISTA FORO, cuyo primer número damos hoy a luz, con no pocos dolores y traumas propios del parto. Es parte del esfuerzo institucional de la Fundación Foro Nacional por Colombia y se ubica claramente en el terreno de la sociedad civil y el campo democrático.

La revista contará con cinco secciones permanentes: Política, Cultura, Movimientos Sociales, Vivienda y Desarrollo Urbano, y, Educación y Pedagogía. En cada número, una de las secciones ocupará un papel destacado, alrededor de ella se elaborará un Dossier. Precisamente este primer número se abre con el tema municipal, que a su vez, se trabajó recientemente en un seminario latinoamericano organizado por la Fundación Foro Nacional por Colombia, por el Instituto de Cooperación Iberoamericano de España, ICI, y por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. La sección política incluye un artículo de Eduardo Pizarro sobre la Constitución de 1886; la sección de Educación y Pedagogía recoge un trabajo de Humberto Quiceno sobre la reforma educativa en los años treinta; la sección cultural se abre con un artículo de Orlando Pulido sobre el pensamiento de Antonio Gramsci. El viaje del Papa Juan Pablo II a Colombia es examinado por Héctor Torres y Orlando Fals Borda inaugura la sección sobre movimientos sociales.

Nosotros al contrario de las revistas "Muy importantes" que han muerto, queremos VIVIR. ■



Carlos A. García
Ingeniero
Investigador Asociado
Foro Nacional por Colombia

Municipio y democracia local: la territorialidad de la democracia

Carlos A. García

En el mundo contemporáneo no es un secreto para las diversas fuerzas que empujan la descentralización de los distintos Estados, la relación que tiene con la democracia local y con los municipios. Tampoco son secretas las profundas diferencias con respecto a lo que se entiende por cada uno de los componentes de dicha trilogía: descentralización, democracia local y municipios.

Ello ha dado lugar a tres grandes áreas que son preocupación de la investigación y también de las prácticas de democratización en diferentes países. En primer lugar, qué se entiende por descentralización y por democracia local y cuáles son sus relaciones. En segundo lugar, la forma específica que adquiere la democracia local en cada país y sobre todo en América Latina. Y finalmente, la dinámica entre movimientos sociales y participación. Cada uno de estos campos posee su propia esfera de preocupaciones y de contradicciones, que reflejan propiamente a las fuerzas que están tras la dinámica que empuja la descentralización. Porque no son únicamente los sectores de menores ingresos los más interesados en la descentralización, aunque se dan casos en los cuales se oponen a ella. Los factores que conforman y dan vida a dichas fuerzas son de carácter histórico y tienen sus particularidades nacionales, de igual forma que la tienen los municipios que aún dentro de cada país guardan grandes diferencias entre sí.

Lo anterior se encuadra en una reacción favorable a la descentralización en Europa y en América, reacción que ha partido de la crítica a los modelos centralizados de gobierno, ligada a la crítica de los actuales Estados representativos y del *Welfare State* y de su creciente ineficacia. Y ha partido también del planteamiento de diversas formas de reforma municipal, que buscan convertir a los municipios en entes con gran capacidad de decisión y con una alta capacidad de gestión. Esto sobre la base de que se constituyan como instituciones representativas y como agentes de una efectiva democracia local.

La descentralización, en la perspectiva que recorre este informe especial, se entiende en la vía para la ampliación del campo de derechos ciudadanos, para la creación de canales de acceso a instancias superiores del Estado, en fin como una vía para la democratización política, que trascienda los decretos y las leyes. Por otra parte, la descentralización, al producirse en un contexto de ampliación de la capacidad representativa, aumenta la capacidad de presión de los ciudadanos y sus organizaciones territoriales y políticas, dando lugar a mayores posibilidades de democratización social.

La descentralización, además, aumenta las posibilidades de que la acción de las municipalidades sea eficaz económica y socialmente, al ganar en capacidad de gestión en ambos campos. Es decir, la descentralización lo es tal cuando se

comienzan a transferir y se transfieren funciones al municipio desde el gobierno central.

El gobierno local va adquiriendo un doble carácter, del cual ha carecido en América Latina, a lo largo de su historia. Por una parte, se va constituyendo en una representación política de las comunidades locales y, por otra, consolida un nuevo rol como gestor público en un territorio determinado en nombre del Estado Central. Hasta hoy predomina el segundo, sin que el carácter representativo se haya podido desarrollar.

Así, el gobierno local adquiere cuerpo como una institución política de base representativa, autónoma en el ejercicio de sus funciones e integrada de una nueva manera al Estado. Ello quiere decir, que encuentra formas de organización propias, que están revestidas de competencias específicas y decisorias, no de carácter genérico.

Como se ha reconocido en diversos medios, en América Latina cargamos con la herencia de una falta de tradición teórica sobre la trilogía que venimos mencionando. Lo cual no proviene necesariamente de una incapacidad teórica innata sino que se vincula con la inexistencia de formas de poder y de democracia locales, derivadas del carácter altamente centralizado de los distintos Estados y de su carencia de arraigo territorial. Los gobiernos locales han sido débiles y poco democráticos; han sido más bien estructuras clientelistas con pocas competencias y con pocos recursos. Esto desemboca en municipalidades altamente ineficientes y una baja oferta pública de servicios.

La ampliación de la democracia local, a partir de formas efectivas de representación y de formas efectivas de descentralización, es una consecuencia de la cada vez mayor necesidad de interlocutores políticos evidenciada por las nuevas formas de movimientos sociales que se desarrollan en América Latina. El ciudadano corriente, la gente, espera que se resuelvan sus problemas en la ciudad; sus expectativas sociales se incrementan.

El amplio espectro de problemas que plantea la relación descentralización-democracia local y municipio plantea además la necesidad de buscar una reformulación de lo que se entiende por Estado democrático y sociedad igualitaria, de lo que se entiende por ciudad y por gestión de la ciudad. Sin ello, creemos que cojea la marcha de la "localdemocracia".

Estos temas y muchos otros conforman el programa de cooperación para la democracia local en América Latina, que viene siendo coordinado por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales —CLACSO— y el Instituto de Cooperación Iberoamericana-ICI. Programa del cual forma parte el SEMINARIO SOBRE MUNICIPIOS Y GOBIERNOS LOCALES, realizado en Bogotá, en junio del 86, en coordinación con el Foro Nacional por Colombia.

De los trabajos presentados a este seminario, la *Revista Foro* ha seleccionado los artículos que conforman el Informe Especial de este primer número. Su importancia frente al proyecto de elección popular de alcaldes y a la reforma política, sin duda, permitirán profundizar la discusión y aportar nuevos elementos al mismo.

La ampliación de la democracia local, a partir de formas efectivas de representación y de formas efectivas de descentralización, es una consecuencia de la cada vez mayor necesidad de interlocutores políticos evidenciada por las nuevas formas de movimientos sociales que se desarrollan en América Latina. El ciudadano corriente, la gente, espera que se resuelvan sus problemas en la ciudad; sus expectativas sociales se incrementan.

Pedro Santana R.
Investigador, Director
del Foro Nacional
por Colombia

Pedro Santana R.

“Crisis municipal, movimientos sociales y reforma política en Colombia”

1. Nuevas realidades, nuevos problemas

La realidad contemporánea de América Latina ha hecho entrar en crisis a varios de los paradigmas clásicos en los que las ciencias sociales han basado sus análisis sobre la realidad social y sobre los movimientos sociales en occidente.

La irrupción de nuevos movimientos sociales de base heterogénea (o pluriclasista como los llamamos nosotros), lo mismo que la manifestación reiterada de la crisis gubernamental a varios niveles, ha planteado sobre la mesa de los investigadores problemas relativos a la cuestión de la democracia, del Estado, de los partidos, de la cultura, de la organización Estatal y de las relaciones entre el Estado centralista y los entes regionales y locales.

También la realidad Latinoamericana nos ha llamado la atención acerca de la teoría de las clases sociales en un contexto en el cual el aparato productivo capitalista se ha mostrado históricamente incapaz de absorber ya no sólo la fuerza de trabajo sino también a las capas medias formadas profesionalmente en los politécnicos y universidades. Tasas de desempleo absolutas que sobrepasan el 12% de la población económicamente activa que vive en las grandes ciudades Latinoamericanas; niveles de subempleo que cubren a otro 15% de PEA; lo mismo que la amplia participación del llamado “sector informal de la economía”, que por ejemplo, en el caso colombiano brinda cerca del

50% del empleo productivo. Todo ello ha puesto en crisis categorías que hasta ahora pasaban como paradigmas de validez universal con los cuales las ciencias sociales venían respondiendo a los problemas manifestados en la sociedad capitalista.

Ernesto Laclau ha llamado en parte la atención sobre esta realidad, cuando nos ha recordado recientemente, que las nuevas formas de expresión de los movimientos sociales —mujeres, ecológicos, pobladores, etc.—, son nuevos precisamente en el intento de mostrar una respuesta que no se adecua totalmente a las características centrales del paradigma clásico de las ciencias sociales. Este paradigma nos indica una unidad entre los agentes sociales (clases sociales) y la forma que el conflicto puede asumir entre ellas. Así pues, los movimientos sociales han respondido según los análisis clásicos a tres características principales: 1) La identidad de los agentes (clases) ha sido dada a través de categorías pertenecientes a la estructura de la sociedad (lugar que los sujetos ocupan frente a los medios de producción); 2) Los conflictos que enfrentaban a las clases subordinadas se determinaban en términos de un paradigma diacrónico-evolutivo, es decir, se presupone un desarrollo continuo de la historia. El carácter inevitable de los cambios en un sentido “progresivo” estaba supuesto en este paradigma evolutivo, sin que dependiera de la conciencia de los actores sociales o de los agentes sociales. 3) Los movimientos sociales se agotaban en lo político, es

Una concepción histórico-política escolástica y académica es aquella según la cual no tiene realidad y dignidad más que el movimiento que es consciente al cien por cien, y que, incluso, está determinado por un minucioso plan trazado con antelación, o que corresponde (lo que equivale a lo mismo) a la teoría abstracta. Pero la realidad es rica en combinaciones de lo más extraño, y es el teórico quien debe encontrar la prueba de su teoría, en estas rarezas “traducir” al lenguaje teórico los elementos de la vida de la historia, y no, en sentido contrario, que sea la realidad quien deba presentarse según el esquema abstracto.

Antonio Gramsci - *Passato e Presente*

decir, la pluralidad de los espacios que de hecho ocupan los movimientos sociales fue reducido a la esfera política. Quiero advertir que he tomado en sentido muy amplio las afirmaciones de Ernesto Laclau y por tanto soy yo quien toma la responsabilidad por las afirmaciones anteriores. (Ernesto Laclau 1983).

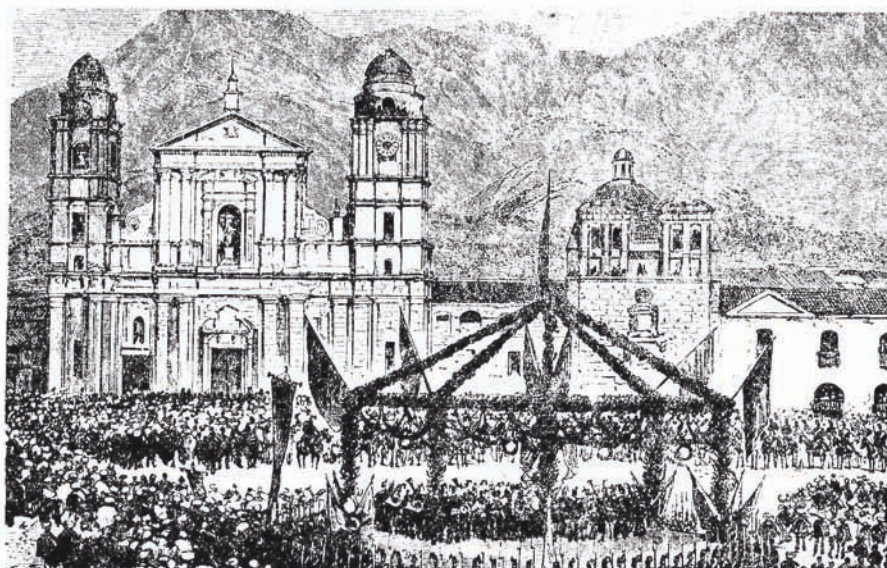
2. Democracia, gobiernos locales y participación ciudadana

En el municipio es donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones municipales son a la libertad, lo que las escuelas primarias vienen a ser a la ciencia, la ponen al alcance del pueblo; le hacen paladear su uso pacífico y lo habitan a servirse de ella.

Alexis de Tocqueville, *La Democracia en América*.

Desde el siglo XIX sabemos que la municipalidad se sitúa en un lugar privilegiado de encuentro entre la sociedad civil y el Estado. Sabemos por ejemplo, desde Marx, que la naciente burguesía hizo del municipio un lugar privilegiado de lucha por la conquista de la sociedad y por la instauración del sistema capitalista. Quizás por ello, las corrientes de izquierda miraron hasta hace relativamente muy pocos años con cierto desdén la organización municipal. Se trataba en la lucha por el poder justamente, de negar la institucionalidad salida de la revolución burguesa. Se trataba de instaurar un nuevo poder al estilo de los soviets salidos de la revolución de octubre de 1917. No obstante con la crisis declarada en la teoría del Estado y con el fracaso de las predicciones y líneas de acción salidas de la III internacional, se volvió a poner sobre el tapete el problema de la democracia y la participación popular.

En la medida en que se reevaluaban concepciones lineales de la historia se examinó el municipio y su conformación histórica; al tiempo que se miraba la relación entre las formas de la democracia directa y las formas de la democracia representativa. En Amé-



1



El Municipio ocupa un lugar destacado de encuentro entre sociedad civil y el Estado.

2

rica Latina las izquierdas comenzaron una revisión crítica sobre su concepción de la democracia, al tiempo que retomaron la discusión acerca del municipio, de la elección de alcaldes, del referendum local, de las funciones y de la descentralización, en un contexto en el cual las burguesías Latinoamericanas lejos de asumir formas siquiera democrático-liberales hundieron a nuestros pueblos en la larga noche del terrorismo de Estado y de la guerra sucia.

La reevaluación sobre la democracia tuvo que pasar por la muestra fehaciente de que en América Latina

las burguesías ante el avance de los movimientos obreros y populares, de los partidos de oposición, se inclinaban claramente por los regímenes de facto. La ciencia política se encontró de pronto, contrario a todos los análisis exegéticos, que el sujeto de derecho burgués no se encontraba plenamente realizado en las sociedades de América Latina. Y se encontró, además, con el hecho de que la cuestión de la democracia y la instauración de regímenes de amplia base social y de participación popular, anhelo centenario expresado en nuestras declaraciones de independencia, permanece

irrealizado en la mayor parte de nuestro continente.

Es necesario decirlo con toda claridad: Las formas de expresión de la voluntad popular se encuentran limitadas al ejercicio, de cuando en vez, del sufragio para renovar la cabeza del ejecutivo nacional y para nombrar al cuerpo legislativo que, por lo demás ha sido limitado en sus funciones. Las formas de expresión de la voluntad popular, tales como las organizaciones populares o los modernos movimientos sociales o de protesta, han sido duramente reprimidos o se les excluye de la deliberación y de la resolución de los problemas que tienen que enfrentar a diario. Los movimientos políticos de oposición son atropellados en sus derechos y excluidos o limitados frente a las decisiones que tienen que ver con los problemas de la Nación.

Colombia, en el contexto de América Latina, es uno de los regímenes más estables. En más de ciento cincuenta años de vida republicana, formalmente independiente, sólo ha conocido, en el presente siglo, dos golpes militares de corta duración. Esta "fortaleza" de las instituciones sólo se explica en razón a que al propio tiempo ha mantenido limitada la participación ciudadana.

La vida municipal siempre ha estado vinculada en Colombia, a la ausencia de canales de participación democrática, desde el siglo XIX, y sobre todo después de la Constitución de 1886. Derrotadas las tendencias federalistas, que impusieron de 1863 a 1885 la elección de los estados soberanos, la organización institucional consagró el nombramiento de alcaldes y gobernadores por parte del Presidente de la República hasta el presente. El Presidente de la República elegido cada cuatro años nombra a los gobernadores de departamentos y al alcalde de la ciudad de Bogotá, los gobernadores nombran a los alcaldes de los cerca de 1.000 municipios colombianos. A eso se limita la democracia colombiana.

Como ya dijimos, la municipalidad se sitúa en un lugar privilegiado de encuentro entre la sociedad civil y el Estado. Un lugar de encuentro en que se combinan, las necesidades y

reivindicaciones más inmediatas de la población con la organización de la gestión pública y social. Como lo advierte certeramente Fernando Cardozo: "ciudad y política nacieron en la tradición occidental como conceptos y realidades interrelacionadas. Etimológicamente las articulaciones son claras: civitas y polis son raíces que en distintos idiomas expresan, al mismo tiempo, un modo de habitar y una forma de participar: civismo y política" (Fernando H. Cardozo; *a Cidade e a Política*, Cebrap, Sao Paulo, 1972, p. 29).

En estos términos, concebimos el problema de la democracia local en



un contexto nacional, que en nuestro caso hemos definido como de una democracia limitada o restringida. Esta restricción referida en los dos niveles: la forma como se genera el poder municipal en nuestro país es antidemocrática, no cuenta con la participación ni el consenso de la población. Las autoridades municipales son elegidas por el sistema de la cooptación. Esta cooptación lleva al nombramiento de alcaldes de acuerdo con criterios clientelistas: se nombra como alcalde del municipio a la persona que garantice los intereses electorales del grupo político de la región o del jefe político del gobernador. La dura-



La vida municipal en Colombia siempre ha estado asociada a la ausencia de canales de participación democrática desde el siglo XIX y sobre todo, después de la Constitución de 1886.

ción promedio de un alcalde en su puesto es, de acuerdo con estudios del Departamento Nacional de Planeación, de seis meses. Los gobernadores permanecen en sus cargos un lapso promedio de nueve meses.

Existe una inestabilidad institucional y una clientelización marcada en la vida municipal. Al ciudadano común y corriente, al hombre de la calle se le ha ido despojando paulatinamente de su conciencia ciudadana. Se le ha ido alejando del manejo de los asuntos públicos, despolitizándolo. Por esta razón, el ciudadano corriente termina por creer que todo lo que tiene que ver con la política tiene que ver con "negociado" o "clientelismo", lo ve peyorativamente. Si la mentalidad democrática se moldea en la vida municipal, la mentalidad de nuestra población ha sido moldeada en un municipio alejado del control del ciudadano. Un municipio de espaldas a su población.

En Colombia el municipio es responsable de la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillados, energía eléctrica, recolección de basuras, matadero y plazas de mercado, arreglo de callés, parques y zonas de recreación, educación primaria, vías de penetración, vivienda popular, impulso cultural y folklórico y teléfonos.

Lo primero que se constata es que han sido sustraídos a la gestión municipal buena parte de sus funciones, que se han transferido a entes estatales centralizados y dependientes de los llamados Institutos Descentralizados. Así por ejemplo, la atención a los infantes se ha encargado al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar —monstruo burocrático— que consume la mayor parte de sus recursos en el pago de nómina y sostenimiento; la educación primaria ha sido nacionalizada; energía eléctrica se presta hoy por entes regionales y nacionales, para la vivienda popular se han creado varias entidades centralistas: Instituto de Crédito Territorial I.C.T.; Fondo Nacional del Ahorro; Banco Central Hipotecario, etc.

No toda centralización es negativa como tampoco toda descentralización es conveniente. Pero en Colom-

5



El espacio público es condición para la democracia y la vida social.

bia, como lo vino a demostrar fehacientemente el actual gobierno con su impulso a una política de vivienda popular sin precedentes en el país, estos organismos están demostrando que generan deseconomías de escala. Hoy por hoy, estos organismos consumen una buena parte de los recursos que deberían destinarse a obras en beneficio de la comunidad.

El otro aspecto es el de la gestión municipal. Esta se hace también de espaldas a la población. Los únicos que no tienen acceso directo a los organismos de gestión municipal, valga decir, a las empresas de servicios públicos municipales, son los ciudadanos, usuarios de los servicios públicos. En las juntas directivas de dichos organismos hasta el momento, no tienen presencia los delegados de las comunidades. Los contratos para construcción de obras de infraestructura que se hacen con dinero de los ciudadanos no cuentan con mecanismos de fiscalización ni de veeduría popular. Las empresas públicas alegremente se han embarcado en la construcción de obras faraónicas a cuenta de los recursos provenientes del pago de los usuarios mediante el sistema de tarifas que crecen

por encima de la elevación de los ingresos de la población y con préstamos internacionales con tasas de interés leoninas.

El lugar de encuentro entre la sociedad civil y el Estado, que es el municipio, en nuestro país es un lugar de encuentro antidemocrático, profundamente autoritario y excluyente de la población.

Pero quizás lo más grave es la inexistencia de una cultura democrática y de una política de participación, como resultado de tales medidas y de tales prácticas. La calle ha sido vaciada de su contenido lúdico y de lugar para manifestarse frente a los problemas de la urbe. El espacio público ha sido reducido y sólo a él se llama al ciudadano para que manifieste adhesión política en los certámenes electorales. La calle se ha convertido en un lugar azaroso, y no sólo por la existencia de manifestaciones como el atraco y el robo, sino porque el ciudadano reiteradamente es requerido por la autoridad policiva para que demuestre qué hace en la calle. Es el vendedor ambulante quien mejor nos da una semblanza de la calle, cuando tiene que huir de la policía llevando sobre sus hombros los dulceabrigos de terciopelo rojo que sirven de improvisada vitrina a los productos que ofrece al transeúnte. El espacio público se ha vaciado de prácticas y de contenidos distintos al desplazamiento entre los lugares de trabajo o los espacios que ofrece la ciudad para la recreación, etc.

3. La crisis urbana y la cuestión municipal en Colombia

A diferencia de otros países de América Latina, Colombia es un país de ciudades. Ciudades que han sido el producto de nuestra convulsionada historia económica y política; de nuestro ancestro mestizo; de nuestra característica cultural que nos muestra como un país de regiones. Se trata de una ciudad salida de nuestro pasado colonial con su trazado de retícula española heredado de las Leyes de Indias. De una ciudad marcada con la impronta de la violencia, nueve guerras civiles en el si-

glo XIX y cientos de batallas que enfrentaron a nuestros abuelos. Y justamente, uno de los motivos centrales del enfrentamiento lo constituyó la cuestión regional, frente al problema de las autonomías y la federación, las fronteras ideológicas no fueron claras entre los partidos. Nuestras ciudades salieron además, de la transformación de sus relaciones económicas operadas en los últimos 40 años del presente siglo.

La "refundación" traumática de nuestras ciudades se operó como consecuencia de dos fenómenos que ocurrieron simultáneamente: un proceso de descomposición del campesinado, acelerado por un proceso violento de lucha por la tierra, y un incipiente proceso de industrialización según el modelo de sustitución de importaciones.

Aceleradamente, como producto de la agudización de la violencia y el desarrollo industrial, el villorrio se convirtió en la gran urbe y sus pueblerinos habitantes en ciudadanos. Una ciudad construida en una permanente lucha de unos habitantes desconocidos por la legislación a quienes se impuso una concepción del urbanismo a la europea, y a quienes, se marginó desde siempre de las decisiones que tenían que ver con el control del espacio público, con los espacios habitacionales y con la forma de construir su vivienda.

La historia, mencionada a trazos largos, nos legó una malla de ciudades que se fue tejiendo lentamente y que fue cambiando sus funciones tradicionales, (comercial, administrativa, de defensa, etc.) al tenor de los cambios económicos, políticos y culturales que tuvieron lugar en nuestro país. La malla urbana nos presenta una situación que sintéticamente descrita nos permite observar: cuatro centros regionales que albergan la tercera parte de la población del país y concentra la mayor parte de la actividad productiva. La mayor parte de la población está concentrada en la zona central del país, incluyendo Antioquia, Santander, Cundinamarca con Bogotá, el conjunto de los departamentos cafeteros, Caldas, Quindío, Risaralda. Estos departamentos congregan en su territorio un sexto, del

total del territorio nacional, más del 50% de la población. Los departamentos de Antioquia, Valle, Cundinamarca concentran más del 46% de la población. Estos tres departamentos aportan el 57% del PIB y Bogotá dentro del conjunto aporta casi el 30% del PIB. Hay entonces marcados desequilibrios regionales en Colombia que se expresan a nivel geográfico, económico y poblacional. Así como al nivel de infraestructura social y de servicios.

Bogotá es el centro dominante. Su población representa un poco más del 15% del total nacional. Por su tradición y por su historia, como centro político-administrativo de la Nación y por el desarrollo económico, ha consolidado definitivamente su primacía en relación con Medellín y Cali. Barranquilla es el cuarto centro urbano y constituye la cabeza de la región norte del país.

El resto de la malla urbana está constituida por un conjunto de ciudades de tamaño intermedio (Cartagena, Bucaramanga, Manizales, Pereira, Ibagué y Cúcuta) cuya población oscila entre doscientos y quinientos mil habitantes. El resto de la malla lo constituye un tejido fino de ciudades medias y pequeñas (45 de más de 50.000 habitantes y 27 de más de 100.000 habitantes).

De manera general, podríamos indicar que la crisis urbana se vive a tres niveles. En un primer nivel nos encontramos con las carencias en la estructura urbana; la insuficiencia de los bienes y servicios urbanos, o lo que es lo mismo, carencia de los bienes colectivos, vale decir, crisis de los servicios públicos y sociales. En una buena parte del territorio los servicios públicos presentan coberturas de prestación muy bajas, en otras, principalmente en las grandes ciudades, además de este problema se presentan conflictos por las tarifas de los mismos. Esta carencia en la estructura urbana se manifiesta también bajo la forma de incapacidad del aparato productivo para generar el empleo requerido por la población. Nuestras ciudades mantienen elevadas tasas de desempleo—calculadas en un 15%—. En la estructura del empleo que predominan los sectores informales y la

pequeña y mediana producción, las consecuencias sobre el espacio son obvias: La calle se convierte en el lugar de "rebusque" en donde se ofrecen toda clase de baratijas al transeúnte. La calle es un sitio de trabajo para miles y miles de hombres y mujeres.

En un segundo nivel hablamos de las crisis de nuestras municipalidades. Es obvio que si hay desequilibrios regionales, existen también problemas diferentes en la municipalidad, aunque comporten algunos rasgos comunes en su problemática.

Los municipios ubicados en regiones periféricas carecen de recursos propios de alguna magnitud. La debilidad de su estructura productiva y urbana hace que sus arcas permanezcan en sumas irrisorias. Estos municipios viven principalmente de las transferencias de la Nación, que hasta años recientes eran muy escasas. Los fiscos de estos municipios no les permiten atender sus funciones básicas. No tienen acceso a fuentes de crédito.

Las municipalidades intermedias reciben recursos principalmente de dos fuentes: transferencias, que son importantes para su fisco, y de los impuestos de industria, comercio, rodamientos de vehículos. Algunas de estas ciudades tienen fiscos más o menos equilibrados. Tienen, además, acceso al crédito tanto nacional (Fondo Financiero de Desarrollo Urbano) como internacional. La gran ciudad tiene fiscos que descansan fundamentalmente en sus ingresos. Reciben también transferencias y son receptáculo central de los créditos de la banca internacional, tanto privada como multilateral.

Los rasgos comunes de la problemática son también evidentes: la mayor parte de las municipalidades del país mantiene unos fiscos deficitarios. En Colombia se ha operado hasta años recientes, una concentración de los ingresos en el nivel nacional. En 1940 la Nación recibió el 56% de los ingresos fiscales, los departamentos recibieron el 32%, y los municipios el 22%. En 1979 la Nación recibió el 84.6%, el nivel departamental el 9.7% y el municipal el 5.7%. Así pues, la crisis municipal está relacio-



6



7

La prestación de elementales servicios públicos ha sido una demanda constante de los sectores populares en el país, insatisfecha a lo largo del presente siglo.

nada con la situación deficitaria de sus finanzas. De allí se deriva en gran medida la insuficiencia de los servicios públicos urbanos; la baja cobertura de prestación, las altas tarifas de los servicios, el abandono de funciones relacionadas con la cultura, el deporte, la recreación, etc. Esta situación la explica de un lado la crisis administrativa, y por el otro lado el paro cívico y la protesta urbana.

4. Crisis urbana y movimientos populares en Colombia

En los acápitales anteriores hemos hecho referencia a los elementos constitutivos de la crisis urbana y hemos señalado que ellos son el punto de partida de la mayor parte de los movimientos que tienen como reivindicaciones fundamentales los aspectos relacionados con lo urbano. En otros trabajos hemos intentado demostrar que una parte importante de los movimientos populares o movimientos cívicos, tienen como punto de partida las reivindicaciones regionales vinculadas al desarrollo desigual del capitalismo y de las regiones, que son hechos no sólo económicos sino principalmente socioculturales de honda raigambre histórica.

Desde nuestra perspectiva los movimientos populares o cívicos responden a tres problemas principales. En primer lugar a la existencia en el país de un desarrollo desigual del capitalismo, lo que se traduce en la presencia de un profundo desajuste regional en términos no sólo de agregación de valor sino también a la desigual e insuficiente distribución de los servicios públicos. (Santana Pedro: 1983).

El segundo problema al que responden los movimientos populares es a la insuficiencia de servicios públicos en las grandes ciudades del país. Y un tercer tipo de problema al que responden los movimientos populares tiene que ver con la arbitrariedad de las autoridades tanto en la toma de decisiones que afecta a la vida de la comunidad como en la prestación de los servicios mismos.

El desarrollo desigual concentra los medios de producción y de reproducción social principalmente en las cuatro grandes ciudades del país. Por lo general la infraestructura productiva y social se encuentra más desarrollada en aquellas regiones donde predominan los cultivos comerciales (café, arroz, palma africana, algodón, sorgo, soya, etc.), en los cuales es dominante la gran hacienda capitalista. La infraestructura en las regiones de economía campesina presenta enormes limitaciones y deficiencias (no hay electrificación

rural, se carece de acueductos, no hay vías de penetración, la infraestructura de salud no existe, etc.).

Es obvio que el movimiento cívico tiende a localizarse en aquellas regiones más atrasadas y en aquellas en que predominan las formas de economía campesina.

Un segundo tipo de movimiento nos conduce a aquellos localizados en las grandes ciudades. Los movimientos tienen aquí un origen vinculado principalmente a los servicios públicos. Una investigación que adelantamos en El Foro Nacional por Colombia, que cubre el período 1970-1985, sobre movimientos populares en las grandes ciudades (y con una base de información aún incompleta, pero suficientemente representativa) nos indica que durante los 15 años el motivo central, en las cuatro principales ciudades del país, para el desencadenamiento de la protesta urbana ha sido el de los servicios públicos. En Bogotá, los conflictos se generan en un 28.1% de los casos por problemas de tarifas de los servicios de acueducto, energía y de combustibles de uso doméstico, en veces se originan por extensión de redes o por insuficiencia en el suministro del cocinero. Por problemas en el transporte público se registraron el 21.2%, mientras que por problemas relacionados con las basuras se registró el 15.3% de las protestas. Los conflictos laborales llevaron al 11.8%, por vivienda se generaron el 10.6% y por otros motivos el 13% (en otros incluimos: problemas relacionados con la ecología, inseguridad, protestas contra arbitrariedades, etc.).

Aquí tomamos la protesta urbana en un sentido espacial, es decir, aquella que lleva a la expresión del rechazo a determinadas situaciones en el espacio de la ciudad, es decir, lleva a la marcha, a la ocupación de la vía pública y a la interrupción del normal funcionamiento de la ciudad. Tres protestas merecen una mención: durante los años 1971-1974 se desarrolla en la ciudad de Bogotá un gran movimiento de resistencia contra el desalojo por la construcción de la Avenida de los Cerros. Es una lucha emprendida por los pobladores para preservar un espacio fuertemente va-

lorizado por su ubicación ventajosa en la trama urbana de la ciudad. El programa de avenida en el fondo buscaba involucrar estos asentamientos en el moderno mercado capitalista del suelo urbano.

La segunda protesta se desarrolla el 14 y 15 de septiembre de 1977, en el marco del Primer Paro Cívico Nacional. Hechos muy importantes se expresaron en este paro. Un proceso que llevó al alzamiento de zonas enteras de la ciudad en el cual se paralizó totalmente el transporte, y el funcionamiento administrativo de la urbe. Una protesta que desbordó ampliamente a las formas de organización de la población. Una protesta que tuvo su punto de partida en la convocatoria de las cuatro centrales sindicales, pero, que tuvo como actores centrales a los pobladores y donde el escenario principal de la protesta fue el barrio.

El tercer acontecimiento se refiere al paro cívico de Bosa, realizado el 28 de noviembre de 1981. Bosa es un municipio anexo al área metropolitana de Bogotá, que cuenta con unos 250.000 habitantes y 52 barrios. Protesta originada por falta de agua y por mejoras en el servicio de alcantarillado. El movimiento paralizó un sector de Bogotá mientras el resto de la ciudad seguía funcionando "normalmente".

Un vistazo rápido sobre la protesta urbana en las otras tres ciudades del país reafirma la tendencia observada en Bogotá, aunque los conflictos alrededor del transporte público muestran una gran importancia sobre todo en Medellín y Cali. En los quince años el transporte se convierte en uno de los motivos centrales para la protesta en Cali: el 58% de las protestas y movilizaciones tienen como desencadenante las tarifas o las rutas o los subsidios del transporte; por vivienda ocurren un 9.7% y por educación otro tanto, por servicios de acueducto o energía se presentan el 6.5%; otros motivos desencadenan el 16.1%.

En Medellín los conflictos alrededor del transporte público suman un 50% del total; por vivienda un 8.8%; por energía y acueducto un 6%; por reivindicaciones laborales 11.8%;



Los movimientos sociales entrañan no sólo reivindicaciones económicas y de servicios públicos. También ocupa lugar central las demandas de democratización de la vida municipal y participación ciudadana.

Empujada por la transformación socioeconómica de la sociedad colombiana, por la irrupción de nuevos movimientos populares y de protesta, por la presencia de un movimiento guerrillero con influjo sobre todo en los sectores campesinos, la crisis del aparato estatal se ha manifestado sobre todo a nivel de las estructuras departamentales y municipales.

otros motivos desencadenan el 23.4%.

En Barranquilla los problemas de acueducto y energía desencadenaron en el período examinado el 37% de las movilizaciones; el transporte un 21.7%, la vivienda un 21.7%; las basuras un 4.3%, los conflictos laborales un 6.6% y otros un 8.7%.

Finalmente, vamos a referirnos a los paros cívicos ocurridos en Colombia en el período 1971-1985. Durante los quince años se han efectuado 300 paros cívicos en el país, 172 paros se han motivado en problemas relacionados con la energía eléctrica, acueductos y alcantarillados (57.3% del total).

Relacionados con vías de comunicación: 22 (8.7%). Con educación: 19 (6.3%). Motivados en problemática de basuras: 9 (3%). Defensa de tierras o comunidades indígenas: 5 (1.7%). Manejo de recursos naturales y problemas ecológicos: 14 (4.7%). Otros problemas motivaron 33 paros o sea el 11%. Dentro de ellos destacamos un tercer tipo de movimientos que están directamente relacionados con la centralización del aparato estatal a nivel nacional. Algunos de ellos protestaron por el cambio de las autoridades locales.

En cuanto a su localización regional, la mayor parte de los paros se ubica en poblaciones intermedias es decir, en aquellas ciudades que según el censo de 1973 tenían entre 10 y 50.000 habitantes. En pueblos menores de 10.000 se ubican otro número importante de paros. Otras tendencias, que habrían sido reseñadas en los 10 años anteriores a 1980 se mantienen: es más importante y significativa la protesta en las regiones periféricas; la presencia de sectores heterogéneos de la población sigue siendo la nota predominante; la presencia de los sectores sindicales y obreros es importante sobre todo en las ciudades mayores donde es más débil el movimiento. La reivindicación de participación en la definición de los asuntos locales es otra de sus características más notables.

5. Reforma política municipal en Colombia

Empujada por la transformación socioeconómica de la sociedad colombiana, por la irrupción de nuevos movimientos populares y de protesta, por la presencia de un movimiento guerrillero con influjo sobre todo en los sectores campesinos, la crisis del aparato estatal se ha manifestado sobre todo a nivel de las estructuras departamentales y municipales. Sectores cada vez más amplios de la población cuestionan la vigencia de un aparato estatal centralizado y excluyente. Exigen niveles de participación y un lugar en la toma de decisiones.

Sectores de las clases dominantes se han dado perfecta cuenta que los mecanismos estatales de participación no responden a los intereses de las mayorías populares. Jaime Castro Castro, ministro de Gobierno, en su ponencia de reforma política señaló: "Esa falta de articulación entre el Estado y la sociedad ha conducido a la clientelización de la política, medio atípico de la participación ciudadana, y ha creado formas también atípicas de expresión colectiva como la abstención, el paro cívico y parcialmente la guerrilla.

"Los paros cívicos y las protestas que degeneraron en tumultos, con saldos muchas veces de saqueo y muertes violentas, son cada vez más numerosas. Un estudio reciente señala que de un total de 128 paros cívicos registrados en el período 1971-1980, la mayoría de ellos (77), tuvieron como origen reivindicaciones vinculadas con los servicios de acueducto, energía eléctrica y alcantarillado (...) además, según el mismo estudio en todos los casos se reclamó la presencia de los usuarios en el manejo de los citados servicios".

La reforma política que en adelante detallamos sucintamente y que acaba de ser aprobada en nuestro país, no podría explicarse al margen de lo que ha sido el desenvolvimiento del conflicto social y político de los últimos años en Colombia.

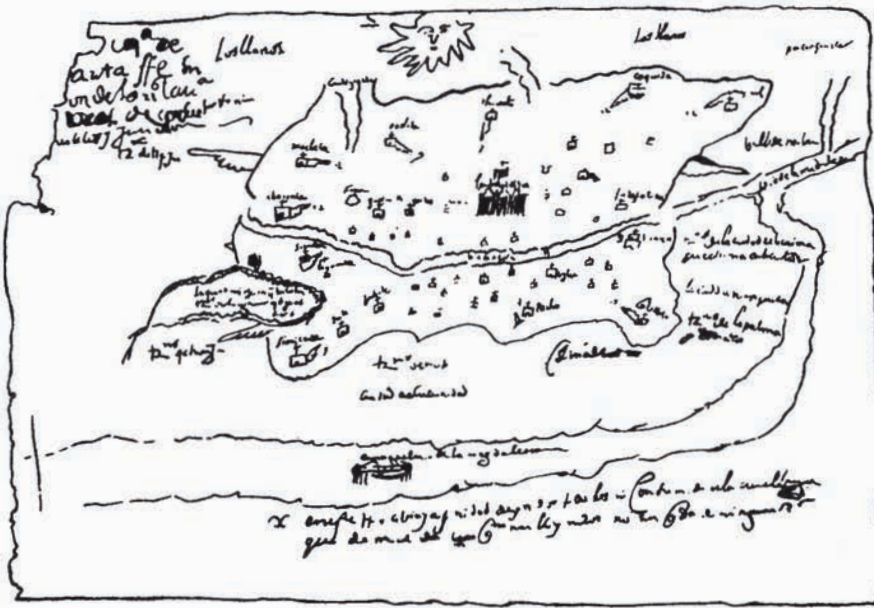
La reforma democrática del régimen administrativo departamental y

municipal, la reforma fiscal que devuelve recursos a los municipios y a los departamentos, y otro conjunto de medidas como la planificación regional y local con participación de la comunidad, como la veeduría popular, etc., han sido reivindicaciones formuladas por los movimientos sociales de base popular en Colombia desde hace más de una década. Los movimientos guerrilleros, en el marco de los pactos de cese al fuego y tregua operados en los últimos 4 años, las incluyeron en su pliego de exigencias al gobierno y condicionaron toda consolidación posible de los acuerdos, a un avance de las reformas democráticas que ponían en el centro de la cuestión la democracia local y la vida municipal.

Por lo que toca a los movimientos populares, se ve claramente que en Colombia por lo menos, estos comportan también una dimensión política y que como lo señalara alguna vez Nicos Poulantzas, ellos están ubicados en la esfera estratégica del Estado, así no se agoten únicamente en esta dimensión.

El aspecto nodal de la reforma lo constituye la reforma del régimen administrativo municipal. Esta reforma involucra tres aspectos fundamentales: devuelve recursos a los municipios, define las competencias y funciones de las mismas y se ocupa de la participación de la comunidad en los niveles municipales. Veamos sucintamente los alcances en cada uno de los aspectos señalados.

1. Las funciones de la municipalidad han sido presentadas líneas atrás. La ley de reforma municipal descarga además en la administración municipal la planificación tanto la formulación de planes de desarrollo municipales como la planificación urbana. Los planes de desarrollo empero continúan bajo la iniciativa del gobierno nacional, pero establece el criterio de la delegación en la primera autoridad del municipio que es el alcalde. La planificación urbana se ocupa fundamentalmente de la reglamentación en la construcción y al desarrollo de programas habitacionales; a la localización adecuada de servicios públicos; a la fijación de zonas de descanso y de recreo y a la



Primer plano de Bogotá, levantado en 1584.

10

organización de sus servicios, a la fijación de criterios sobre los usos del espacio urbano. Todos los municipios mayores de 20.000 habitantes deberán formular planes integrales de desarrollo urbano.

2. Al tiempo que se definieron las nuevas funciones del municipio se operó una reforma fiscal que tiene como propósito central reasignar recursos a los niveles locales.

Antes de la reforma fiscal municipal los ingresos municipales descansaban básicamente en la industria y el comercio y en el impuesto predial. Además las arcas municipales recibían las contribuciones de valorización. La Ley 14 de 1983 amplió la base fiscal del municipio entregándole el producto del impuesto a las instituciones financieras, un reavalúo catastral y ordenando su actualización cada cinco años, y autorizó a los concejos municipales para elevar hasta el 12% la tasa del impuesto predial. Entregó así mismo el recaudo por impuesto de "rodamiento". En 1984 el impuesto predial representó ingresos por 9.225 millones de pesos, el impuesto de industria y comercio representó 15.652 millones; el impuesto de avisos y tableros representó 1.273 millones, mientras que el impuesto de "rodamiento" llegó a los 1.382 millones. Ello significó un ingreso adicional en pesos de 1984 cercano a los

9.000 millones. No obstante y como lo señala el ministro de Gobierno: "Los efectos de la Ley 14 han sido positivos para las grandes ciudades, menores para las intermedias y casi nulos para pequeños municipios". (Castro Jaime: 1986, p. 15).

La Ley 12 de 1986 produjo, la elevación de la participación de los municipios en el impuesto a las ventas de manera progresiva. Los municipios con población menor de 100.000 ha-

bitantes recibirán, proporcionalmente, una participación mayor que la ordenada para las medianas y grandes ciudades. Los cálculos hechos por organismos estatales hablan de un ingreso esperado para 1986, por parte de los municipios de cerca de 42 mil millones de pesos, para 1989 será algo más 100 mil millones de pesos mientras que en 1992 donde se alcanzará el tope máximo de la transferencia, se llegará a los 226 mil millones de pesos.

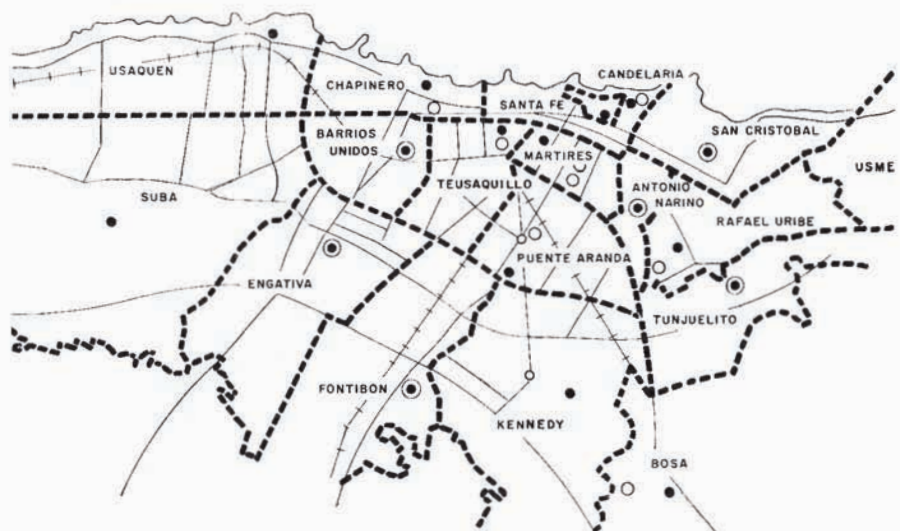
Esta transferencia es significativa si se tiene en cuenta que en 1985 el impuesto a las ventas llegó a representar el 22.7% del total de ingresos del fisco nacional. Con la nueva ley sobre el impuesto a las ventas la cesión a los entes municipales será mayor. En 1992 alcanzará un valor total, en términos reales, de 121.935 millones; mientras que antes de la reforma sólo alcanzaría a 73.161 millones; la diferencia sería entonces de un 66.7%, lo que de hecho beneficiará en gran medida a las diferentes regiones.

La ley empieza a regir a partir del mes de julio del presente año, y los municipios recibirán, en los meses que restan, un ingreso adicional de aproximadamente 2.000 millones de pesos.

En conclusión, los ingresos municipales se han incrementado y la re-

Plano actual de Bogotá, 1985.

11



ciente reforma busca detener el deterioro de la participación municipal en el presupuesto nacional.

3. Sin embargo, el aspecto más importante de la reforma lo constituyen las medidas que buscan la participación ciudadana en los asuntos locales. El acto legislativo No. 1 de 1986 establece la elección popular de alcaldes a partir de marzo de 1988. Los alcaldes serán elegidos por el voto de los ciudadanos para períodos de dos años, y ninguno podrá ser reelegido para el período siguiente.

El Presidente de la República y los gobernadores, intendentes o comisarios, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes según sus respectivas competencias. La ley establecerá las sanciones a que hubiere lugar por el ejercicio indebido de esta atribución. El alcalde es definido como el jefe de la administración pública en el Municipio y el ejecutor de los acuerdos del Concejo Municipal. Es además, el jefe de la policía en el municipio.

La misma reforma modifica las funciones de los actuales personeros municipales, erigiéndolos en "defensores del pueblo" o "veedores ciudadanos" y agentes del Ministerio Público, Ministerio que a nivel nacional ha sido convertido en un organismo defensor de los derechos humanos.

Dentro de las funciones de los personeros se estipula la de recibir las quejas y reclamos de toda persona referentes al funcionamiento de la administración, a los cometidos que le señalen las leyes y los relativos a la efectividad de los derechos e intereses de los administradores. Así mismo colaborar en la defensa de quienes carecen de recursos económicos para ello.

Un elemento de la reforma lo constituye la reforma política administrativa a nivel municipal (Ley 11 de 1986), por medio del cual se establece la creación de las llamadas juntas administradoras locales, "para la mejor administración y prestación de los servicios a cargo de los municipios, los concejos podrán dividir el territorio de sus respectivos distritos en comunas, cuando se trate de áreas urbanas y corregimientos, en los casos de

las zonas rurales. Ninguna comuna tendrá menos de 10.000 habitantes.

Los acuerdos sobre señalamiento de límites a las comunas o corregimientos sólo podrán ser dictados o reformados a iniciativa del alcalde.

En cada comuna o corregimiento habrá una junta administradora local que tendrá como atribuciones:

- Cumplir por delegación del Concejo Municipal, mediante resoluciones, lo conveniente para la administración del área de su jurisdicción.

- Proponer motivadamente la inclusión en el presupuesto municipal de partidas para sufragar gastos de programas adoptados para el área de su jurisdicción.

- Recomendar la aprobación de determinados impuestos y contribuciones.

- Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en el área de su jurisdicción.

- Sugerir al Concejo y demás autoridades municipales la expedición de determinadas medidas y velar por el cumplimiento de sus decisiones.

Las juntas administradoras locales, que se reunirán como mínimo una vez al mes, estarán integradas por no menos de tres (3) ni más de siete (7) miembros, elegidos en la forma que determinen los concejos. En todo caso, no menos de la tercera parte de los miembros de la junta serán elegidos por votación directa de los ciudadanos de la comuna o el corregimiento correspondiente.

La misma Ley 11 de 1986 establece la participación de las organizaciones populares en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos; en su artículo 27: "Las juntas o concejos directivos de los establecimientos públicos y de las empresas industriales o comerciales encargadas de la prestación directa de los servicios municipales estarán integradas así: una tercera parte de sus miembros serán funcionarios de la correspondiente administración municipal; otra tercera parte representante de los concejos municipales; y la tercera parte restante, delegados de entidades cívicas o de usuarios del servicio o servicios

cuya prestación corresponda a los citados establecimientos o empresas".

"No podrán ser delegados de los usuarios en las juntas o concejos directivos quienes en el momento de la designación o elección tengan el carácter de funcionarios públicos municipales o sean miembros titulares o suplentes del Congreso Nacional, las asambleas departamentales los concejos municipales" (artículo 160, código régimen político y municipal).

Finalmente, la reforma al régimen municipal estipula el referendun local. "Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que la ley señale, y en los casos que esta determine, podrán realizarse consultas populares para decidir sobre asuntos que interesan a los habitantes del respectivo distrito municipal" (artículo 6 acto legislativo No. 1 de 1986).

La reforma municipal hace parte del conjunto de medidas que han dado en llamarse de "Apertura Democrática". Hay dos reformas que es necesario mencionar como parte del reordenamiento institucional.

Por medio de la Ley 03 de 1986 se expidieron normas sobre la administración departamental. Las funciones asignadas a los departamentos pueden sintetizarse así:

- Participación en la elaboración de los planes y programas nacionales de desarrollo económico y social y de obras públicas y coordinar la ejecución de los mismos.

- Prestar servicios nacionales y coordinar su cumplimiento, en las condiciones que prevean las delegaciones que reciban y los contratos o convenios que para el efecto celebren.

- Promover y ejecutar, en cumplimiento de los respectivos planes y programas nacionales y departamentales, actividades económicas que interesen a su desarrollo y al bienestar de sus habitantes.

- Prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios, promover su desarrollo y ejercer sobre ellos la tutela que las leyes señalen.

- Colaborar con las autoridades competentes en la preservación del medio ambiente.



12



13

La reciente reforma deja incólume el sistema de nombramiento de los gobernadores. Estos seguirán siendo nombrados por el Presidente de la República, seguirán siendo la cabeza del ejecutivo regional y tendrán como función coordinar la administración de los alcaldes elegidos popularmente, así como su condición de autoridad para suspender a los alcaldes o para destituirlos.

El departamento como ente administrativo intermedio en Colombia no ha pasado de ser en los últimos años —y sobre todo a partir de la Reforma Constitucional de 1968, una costosa fronda burocrática. El 80% de sus ingresos venía siendo consumido en gastos de funcionamiento mientras sólo el 20% en gastos de inversión.

Desde el punto de vista de las rentas se procedió también a fortalecer los fiscos departamentales mediante el incremento de la transferencia del presupuesto nacional al llamado situado fiscal. Según la Contraloría General de la República, el valor de la transferencia pasó de 21.162 millones en 1980 a 47.998 en 1983 y a 60.689 millones en 1984. La participación del situado fiscal para 1980 fue del 14% del total del presupuesto nacional mientras que para 1984 fue el 25% del total del presupuesto de la Nación. La Ley 14 de 1983, reestructuró el régimen tributario de los departamentos devolviéndoles en parte la di-

námica a sus propios ingresos. Estos ingresos son los provenientes de timbre sobre automotores, consumo de licores y cigarrillos e impuesto y subsidio a la gasolina. Estos ingresos representaron 25.552 millones en 1983 y 30.316 millones en 1984.

Finalmente la otra medida es la relacionada con la planificación regional. Mediante la Ley 76 de 1985 se crea la región de planificación de la Costa Atlántica y se autoriza al Presidente de la República para que, dentro del término de un año expida normas sobre las siguientes materias:

- Creación de nuevas regiones de planificación en todo el territorio nacional.

- Creación de fondos regionales de inversión para el desarrollo de cada región de planificación.

- Definición del objeto y contenido básico de los planes de desarrollo regional que deben formar parte del plan nacional de desarrollo económico y social y señalar los mecanismos de participación de las regiones en su preparación.

- Adecuación del departamento nacional de planeación para que cumpla con los objetivos de la planeación nacional y regional.

A la región de planificación de la Costa Atlántica —que comprende los siete departamentos del litoral norte del país— el Fondo Nacional del Carbón cederá un porcentaje de los recursos que le corresponden de acuerdo con una escala que va del 10% para los años 1986-1988, hasta el 30% para el año 1998 y los sucesivos. Además, el fondo contará con cesiones del presupuesto nacional. Se crea así mismo un concejo regional de planificación que está constituido por un delegado del Presidente de la República, un delegado del Jefe del Departamento Nacional de Planeación, un delegado del subjefe del mismo departamento, los gobernadores, intendentes o comisarios de las entidades territoriales que forman parte de la región de planificación.

En el artículo 9 la ley señala: “Créase el Comité de Concertación para el desarrollo como órgano consultivo y en el cual se dará participación a los distintos representantes comunitarios y de organizaciones gremiales que desarrollan activida-

El Estado en Colombia durante los últimos 25 años ha mantenido predominantemente una política represiva frente a las organizaciones populares. No han existido políticas de concertación reales y el Estado se ha inmiscuido en la vida interna de las organizaciones sin permitirles reales niveles de autonomía. Sin cambios profundos en las políticas del Estado frente a estos y otros problemas, será muy difícil hablar de reales niveles de democracia en la Nación, en la región y en el municipio colombiano.

des en pro del desarrollo de la región. El gobierno nacional reglamentaría la integración y funciones de este comité”.

6. Avanzar hacia una real democratización de la vida municipal

El paquete de medidas comentadas son el centro del proyecto de reforma política de la administración Betancur. Como puede observarse, en el resumen apretado que acabamos de presentar, ellas contemplan un conjunto de cambios favorables al desarrollo de los proyectos de ampliación de la democracia local y de fortalecimiento de la vida municipal. Ella es el resultado del proyecto reformista de Betancur que a su vez expresa, sectores modernizantes de la burguesía colombiana, y al mismo tiempo, el producto del avance de los movimientos populares y de los acuerdos con el movimiento guerrillero. No obstante la reforma, producto de un modelo reformista por “arriba”, contiene una serie de limitaciones que se hace necesario señalar así sea someramente.

La primera limitación que salta a la vista es que, en la elección popular de alcaldes, pesa el poder de unos gobernadores cooptados por el Presidente de la República, que pueden llegar a suspenderlos y aún a destituirlos, con lo cual pueden sobrevenir no sólo conflictos políticos mayúsculos, sino, lo más grave, el desconocimiento de la voluntad de la población. Es cierto que la ley dice que el gobernador tiene que motivar la sanción y que el tribunal administrativo deberá conceptuar sobre su legalidad pero en Colombia bien sabemos cuáles son los resultados de las investigaciones “exhaustivas”. Dichos conflictos sólo pueden superarse con la única medida democrática posible: la elección popular de los gobernadores y el establecimiento de claros criterios de relación entre ambas autoridades.

Una segunda limitación está referida a las funciones de las llamadas Juntas Administradoras Locales. Estas funciones quedan al libre arbitrio de los concejos municipales, quienes

pueden llegar a no definirles funciones específicas y claras, con lo cual la participación de la comunidad en el manejo de los servicios y problemas de sus comunidades puede ser escamoteada nuevamente.

Una tercera limitante está relacionada con el nombramiento de los delegados de las organizaciones populares a las juntas directivas de las empresas de servicios públicos. Como quedó registrado en líneas anteriores, la ley no define ni los mecanismos ni los criterios con los que se deberán nombrar las representaciones populares. Se habla indistintamente de *designación* o *elección*, sin que se defina claramente, cómo sería su nombramiento. Por esta vía se podría caer nuevamente en la designación de “supuestos” representantes de la comunidad que en realidad no la representan.

Pero lo más importante es que las organizaciones populares no tendrán asiento en la Junta Nacional de Tarifas, organismo que traza las políticas tarifarias para las empresas de servicios públicos en el país. Se tendrá entonces una representación popular sin claros criterios de representatividad en las juntas directivas de las empresas públicas municipales y no se tendrá representación en el organismo nacional que fija las políticas nacionales. He aquí un caso de inadecuación entre el desarrollo de la democracia local y los niveles nacionales del Estado.

Un cuarto limitante se refiere a la reforma constitucional materializada en el acto legislativo No. 1 de 1986 que aprueba la elección popular de alcaldes. Para que ella entre en vigencia requerirá de una ley reglamentaria que deberá aprobar el nuevo congreso que se instala el próximo 20 de julio. Si la ley no es reglamentada se produciría una “crisis jurídica”, pero el hecho evidente es que los alcaldes no se elegirían.

La reforma departamental presenta aún limitaciones mayores. La participación de la población y de sus organizaciones es dejada prácticamente de lado. A los comités regionales de planificación no pertenecen delegados de las organizaciones de la comunidad regional, es decir, su composición no es una garantía de

que efectivamente se esté dando al traste con la planificación tecnocrática hecha a espaldas de la comunidad, esa misma planificación tecnocrática que ha fracasado estruendosamente en América Latina. Los planes de desarrollo compulsivo y al margen de la población, han fracasado entre nosotros. Los organismos de planificación salidos de la reciente reforma no dan participación a la comunidad ni en el proceso de las definiciones ni en la toma de decisiones.

Así, pues, la reforma municipal, a pesar de contener elementos progresivos para salir de la crisis municipal presenta, empero, límites en la reformulación de un proyecto municipal democrático.

Se trata de avanzar, y en este avance los movimientos cívicos y populares, los movimientos sociales, no pueden detenerse, de ellos dependerá que hagamos realidad la perspectiva de una municipalidad democrática. Contra ella conspiran problemas estructurales referidos a nuestras circunstancias históricas y políticas que no podemos dejar de señalar: el clientelismo y el gamonalismo que han hecho de la utilización del erario público, la forma predominante de mantener la adhesión política y de manipular la conciencia de la población. La violencia política que ha arrasado en regiones enteras a los líderes de las comunidades, cuyo delito ha sido reclamar inversión pública para sus comarcas y resolución de sus necesidades inmediatas que no dan espera ni tregua; el ejercicio de una violencia que ha desatado, como contrarréplica, una respuesta guerrillera sin perspectivas en la conquista del poder por lo menos en el mediano plazo. El Estado en Colombia durante los últimos 25 años ha mantenido predominantemente una política represiva frente a las organizaciones populares. No han existido políticas de concertación reales y el Estado se ha inmiscuido en la vida interna de las organizaciones sin permitirles reales niveles de autonomía. Sin cambios profundos en las políticas del Estado frente a estos y otros problemas, será muy difícil hablar de reales niveles de democracia en la Nación, en la región y en el municipio colombianos.■

Fabio E. Velásquez
Sociólogo, Profesor
del Departamento de
Ciencias Sociales de la
Universidad del Valle.

Fabio E. Velásquez C.

Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia

1. Viejo mal, nuevo problema

Existe un consenso amplio —y por ello mismo sospechoso— sobre la crisis de los municipios en Colombia. Palabras más, palabras menos, el diagnóstico es el siguiente: los municipios, trátese de los pequeños poblados o de las ciudades grandes e intermedias, son cada día más incapaces de satisfacer las necesidades de su población.

Las evidencias históricas y empíricas que sustentan ese juicio son innegables. Sin embargo, es un diagnóstico incompleto de la crisis municipal, puesto que se apoya en un concepto estrecho de municipio que lo mira únicamente como una instancia del Estado y del gobierno. En este trabajo emplearé un concepto más amplio que identifica al municipio a la vez como aparato de Estado y como sociedad civil. En consecuencia, la crisis municipal será interpretada como crisis de las instancias políticas e igualmente como crisis de la sociedad local, cuyas raíces remiten a la historia reciente de Colombia y a la lógica de nuestra organización social y política.

Una vez hechas estas consideraciones, se analizará el problema de la participación en sus dimensiones teórica e histórica, tratando de identificar sus condiciones y los obstáculos que se interponen a su desarrollo en el escenario histórico colombiano. Al final, se sugerirán algunas ideas sobre la reforma política municipal aprobada recientemente por el Congreso de la República.

2. Municipio, Estado y Sociedad

El municipio ha sido mirado tradicionalmente desde un ángulo meramente técnico-administrativo, como una instancia particular del Estado y del gobierno, que posee ciertas peculiaridades desde el punto de vista de sus funciones, de su ámbito territorial y de su relación con la población. Así, el análisis se orienta hacia las cuestiones técnicas, financieras y de manejo del go-

bierno local, dejando de lado, o por lo menos relegando a un segundo plano, las consideraciones sobre el sustrato social y el carácter político de los procesos municipales. La cuestión municipal queda entonces reducida al problema de la Administración Local.

Es éste un marco muy estrecho para comprender la situación de los municipios en Colombia, sobre todo porque deja la impresión de que la crisis municipal puede resolverse mediante retoques administrativos y financieros y de que no hace falta revertir las tendencias políticas que condicionan su existencia. Sin embargo, como lo anotan autores como Borja y Castells, la cuestión municipal es esencialmente social y política y, por tanto, hay que preguntarse por el significado social de las instituciones municipales y por la forma como éstas últimas expresan las contradicciones de la urbanización capitalista.

Castells, por ejemplo, entiende el municipio como una “institución de gobierno” que corresponde a un determinado ámbito territorial y cuyas características están determinadas por los rasgos del territorio que administra y del aparato de estado del cual constituye un nivel. La perspectiva analítica no es, pues, puramente administrativa sino que apunta a las relaciones del municipio con la sociedad y con el Estado. Con la sociedad, pues el ámbito territorial que administra es una “delimitación específica de la sociedad” que, según Castells, expresa unas relaciones de producción, una forma de aplicar la tecnología a la naturaleza, una tradición cultural, una red de relaciones de poder, una historia y una práctica cotidiana” (Castells, 1978, p. 31). Con el Estado, pues el municipio es su nivel más descentralizado, el más penetrado por la sociedad civil, el más directamente ligado a la vida cotidiana de la población, el más accesible a los gobernados.

Metodológicamente, esto significa que el análisis del municipio y de la crisis municipal debe

mirar al primero como parte y expresión de una totalidad compleja de relaciones sociales y de poder. De ese tipo de análisis puede resultar una imagen de la política municipal, de sus tensiones internas, de la permeabilidad del gobierno a las expresiones de las clases dominadas y de las relaciones entre los niveles centrales y periféricos de la maquinaria estatal.

3. La crisis municipal como crisis del Estado

Son varios los indicadores de la crisis municipal en Colombia: fiscos locales pobres y, en muchas ciudades, endeudados; déficit creciente de servicios públicos y comunitarios; deterioro del medio ambiente y del nivel de vida de grandes masas de población; corrupción administrativa, fracaso de los planes de urbanismo; altas tasas de desempleo y subempleo; deslegitimación de las autoridades locales, emergencia de movimientos reivindicativos, violencia y represión ciudadanas, etc. Cada uno de estos fenómenos se manifiesta de manera diferente según el tamaño, la localización y la importancia económica y política de cada municipio. Pero todos ellos apuntan a un hecho fundamental: la incapacidad creciente del Estado de proporcionar a la población y, en especial, a los sectores populares los medios de consumo colectivo necesarios para su reproducción. Hay una brecha cada vez mayor entre las necesidades de la población y la acción del Estado.

Los factores que han producido y ahondan esa brecha se relacionan, en primera instancia, con el carácter del municipio como nivel descentralizado del Estado. A ese respecto, sobresalen dos factores de crisis: el político y el financiero.

Desde el punto de vista político, la crisis municipal tiene que ver con dos elementos: la ausencia de legitimidad social de los gobiernos locales y el centralismo político administrativo.

En efecto, es muy fácil detectar los altos niveles de inconformidad de la población con respecto a la acción de las autoridades locales. En general, la población no cree en sus dirigentes ni en la posibilidad de que el Estado pueda resolver sus problemas cotidianos. Esta falta de legitimidad está ligada a la ineficacia de los gobiernos locales y al sentimiento de diversos sectores de la población de que las autoridades locales no son sus representantes legítimos, a pesar de que algunos de ellos han sido elegidos con su voto. Históricamente, el municipio colombiano ha sido un vehículo de dominación oligárquica. Dicha función no ha variado, aunque las formas actuales de ejercicio de esa dominación sean más sofisticadas y sutiles y la oligarquía tradicional haya



sido relevada por los sectores ligados directamente al desarrollo del capital y a la propiedad de la tierra urbana. Lo cierto es que los gobiernos locales continúan siendo representantes del poder central e instrumentos de dominación de un bloque de clases que mantiene el monopolio del poder local y nacional.

La deslegitimación progresiva de los gobiernos locales en Colombia se ha acentuado, por lo demás, por el descrédito de los concejos municipales. Los altos índices de abstención electoral así lo atestiguan, al igual que la indiferencia y el escepticismo de la mayoría de la población frente a los procesos políticos locales y nacionales. Una de las tendencias más recientes en Colombia ha sido el divorcio entre electores y elegidos. No existen dispositivos ágiles de comunicación entre unos y otros y la ciudadanía no cuenta con los medios para fiscalizar la acción de sus representantes. El contacto entre ellos es esporádico y generalmente se lleva a cabo en el marco de relaciones de clientela.

Este último aspecto es muy importante pues las corporaciones públicas y, en general, el aparato estatal se han convertido en Colombia en un mecanismo de reproducción política de los partidos tradicionales. Esta es una de las herencias

El municipio es el nivel más descentralizado del Estado y el más directamente ligado a la vida cotidiana de la población.



El Alcalde de Buenos Aires. Grabado.

más notables del Frente Nacional, que ha llevado al crecimiento excesivo de la burocracia estatal y a la implantación del clientelismo como forma privilegiada del quehacer político. En efecto, el pacto bipartidista produjo una parálisis ideológica de los partidos tradicionales y una pérdida de credibilidad ante las nuevas generaciones. Se esfumó el sentido de pertenencia partidista y fue sustituido por la indiferencia política o por nuevas formas "no institucionales" de participación y movilización (luchas sociales, paros cívicos, guerrilla, etc.) (Santamaría y Silva, 1984). La opción de los partidos tradicionales fue el reparto de la administración pública y el montaje de nuevas formas de clientelismo, esta vez más burocratizado y más ligado al desarrollo de la maquinaria estatal. La confrontación ideológica se convirtió en confrontación de apetitos burocráticos y la relación entre gobernantes y gobernados quedó sometida a la mediación de la clase política. En esa nueva estrategia, los poderes locales han cumplido una función clave en la medida en que se encuentran directamente confrontados con las necesidades de la ciudadanía y, en particular, de los sectores populares. No se trata ya de acceder al poder para resolver los problemas de la población, sino de ganarse el favor de los necesitados para permanecer en el poder. La lógica se ha invertido por completo.

Esa nueva lógica se ha visto reforzada por uno de sus efectos: la ausencia de participación política de la población, la inexistencia de condiciones para que los ciudadanos intervengan de manera decisoria en la marcha de los asuntos locales y fiscalicen la ejecución de los planes y programas supuestamente definidos en su beneficio. Se produce, así, un círculo vicioso que va de las necesi-

dades de las clases populares, pasa por relaciones de clientela y termina consolidando el poder local de las clases dominantes y alejando a la población de la posibilidad de decidir sobre su propio destino.

El otro factor de crisis es el centralismo político-administrativo. Este es uno de los rasgos más notorios y a la vez más paradójicos del sistema político-institucional colombiano, si se tiene en cuenta que históricamente Colombia se ha desarrollado como un país de regiones económicas y socio-culturales, con características específicas y un peso económico y político relativamente igual (Tirado, 1983).

La Constitución de 1886 definió el nuevo carácter de la organización estatal bajo el lema de "centralización política y descentralización administrativa". En lo político, la Carta centralizó las elecciones, la legislación, la milicia, los impuestos y la emisión de moneda. En lo administrativo, definió las autoridades departamentales y municipales como representantes del gobierno central y asignó a los cuerpos colegiados locales una función exclusivamente administrativa. Se despojó así a las entidades locales de su autonomía y se las sometió a la tutela del Estado Central.

El gobierno central ha acaparado una serie de funciones en detrimento de los Departamentos y de los Municipios, aumentando su poder de decisión, concentrando recursos materiales, financieros y humanos y relegando a los gobiernos locales, especialmente los municipios pequeños, a una situación de miseria mendicante. Como efecto de esa tendencia, se ha acentuado lo que Lordello de Mello llama el "síndrome de la desmunicipalización" (Lordello de Mello, 1983). Tirado hace en su libro un recuento de las funciones que alguna vez tuvieron los Departamentos y los Municipios y que hoy hacen parte de las competencias del Gobierno central (Tirado, 1983, p. 63).

Este proceso de concentración de las decisiones políticas ha implicado la canalización de recursos en favor de la Nación. Centralización política significa centralización de los ingresos fiscales y empobrecimiento de los municipios. En la última década, el Gobierno ha acaparado en promedio un 80% del ingreso público, dejando a los municipios menos del 10%. Esta cifra es reducida si se la compara con la de Suecia (38%). Noruega (37.6%), Italia (27.5%) y Brasil (36.5%). Lo preocupante de este fenómeno es que la mayor parte de esos ingresos se destinan a gastos de funcionamiento y pago de deudas y que la inversión se orienta hacia los grandes centros urbanos: el 55% de los recursos están concentrados en 20 ciudades, mientras que el 45% restante se distribuye entre más de 900 municipios (Castro, 1984, p. 35).

Los poderes locales han cumplido una función clave en la medida en que se encuentran directamente confrontados con las necesidades de la ciudadanía y, en particular, de los sectores populares. No se trata ya de acceder al poder para resolver los problemas de la población, sino de ganarse el favor de los necesitados para permanecer en el poder. La lógica se ha invertido por completo.

Este análisis nos remite a la cuestión financiera. Aunque el fenómeno cambia de magnitud según el tipo de municipio, puede decirse que los ingresos municipales se han ido debilitando progresivamente. Las fuentes del ingreso municipal son limitadas. Los impuestos locales (predial, industria y comercio, valorización) no son suficientes y, aunque el gobierno nacional ha venido incrementando las transferencias por concepto del impuesto a las ventas, el impacto de estas transferencias, es regresivo pues favorece a las regiones mejor dotadas económicamente y perjudica a las más pobres.

16



La forma asumida por el proceso de urbanización en Colombia tiene que ver con el desarrollo y características del capitalismo.

La pobreza franciscana de los municipios ha acentuado su dependencia con respecto a la Nación y a las entidades crediticias. En 1981, los ingresos tributarios de los municipios representaban el 45.5% de sus ingresos totales (11% menos que en 1979), los ingresos por transferencia, el 20.6% (4% menos que en 1979) y los recursos de crédito, el 15.7% (13% más que en 1979).

Estas cifras se han visto afectadas por dos fenómenos macrosociales recientes: de una parte, la aguda crisis económica que golpea al país desde hace varios años; de otra, el agudo déficit fiscal nacional que ha obligado al gobierno a sostener una política de austeridad en el gasto público. Como consecuencia, los presupuestos para la inversión social se han visto seriamente afecta-

dos. La quiebra del sector salud y los continuos paros del magisterio son la expresión más contundente de este fenómeno.

Así pues, no solo los gobiernos locales no tienen capacidad política para resolver las demandas de los sectores populares, sino que además no cuentan con los medios económicos para garantizar inversiones de carácter social. De esta manera, la crisis municipal adquiere un nuevo rasgo: esa crisis golpea duramente a las clases populares que dependen en buena parte de la acción del Estado para garantizar su subsistencia y que no cuentan con los medios apropiados para acceder al ejercicio del poder local.

4. Las fuentes sociales de la crisis

La crisis del municipio no puede ser referida únicamente a las dimensiones políticas de la vida municipal. Alude igualmente a un conjunto de procesos sociales que tienen que ver con las carencias y aspiraciones de la población. En otras palabras, la cuestión municipal está directamente ligada a la crisis social del país.

En efecto, la emergencia de movimientos sociales de base popular y la multiplicación de distintas formas de violencia (Camacho y Guzmán, 1985) indican que el avance del capitalismo en Colombia ha traído consigo consecuencias desfavorables para amplias capas de la población y ha producido un "estilo de vida" que atenta contra las formas democráticas de convivencia.

La forma asumida por el proceso de urbanización en Colombia tiene mucho que ver con el desarrollo y la consolidación del capitalismo en el país. La cualificación del proceso de industrialización después de la segunda Guerra Mundial, la introducción del capitalismo en la agricultura y la violencia rural en la década del 50 contribuyeron de manera decisiva a la expansión de las ciudades. Estas vieron de la noche a la mañana cómo sus patrones de organización y crecimiento se rompieron por completo. Las tasas de crecimiento de su población crecieron abruptamente y en el lapso de 30 años su rostro cambió por completo. De pequeños núcleos urbanos y centros pueblerinos pasaron a ser agitados centros económicos, puntos nodales de la vida política y polos de desarrollo de nuevas formas culturales y de vida.

La urbanización se ha desarrollado de manera desigual en las distintas regiones del país. Se ha conformado así una malla de ciudades que presenta actualmente rasgos bien definidos: cuatro polos dominantes, que albergan la tercera parte de la población del país y acaparan una gran proporción de la actividad económica, de los recursos materiales y de los servicios sociales. De

El acelerado proceso de urbanización asestó un duro golpe a la estructura interna de las ciudades colombianas, del cual no han logrado recuperarse. Afectó su forma física y su organización socio-espacial y generó una serie de procesos sociales que ya han sido más o menos identificados: altas tasas de desempleo y subempleo urbano, estructura del empleo con un peso significativo del sector "informal", agudos déficits (cuantitativos y cualitativos) de vivienda, de servicios públicos y de equipamientos comunitarios.

ellos, un centro mayor, la capital, concentra el 17% de la población nacional y ha consolidado históricamente una primacía urbana apenas parcialmente disputada por el resto de ciudades. El resto de la malla está constituido por un conjunto de ciudades de tamaño intermedio y un tejido fino de núcleos pequeños y medianos (45 de más de 50.000 habitantes y 27 de más de 100.000).

Esta red tiende cada vez más hacia un profundo desequilibrio en favor de las grandes ciudades, particularmente de Bogotá, y en perjuicio de los pequeños municipios y de las áreas rurales. Las inversiones privadas y públicas se han venido orientando hacia los grandes centros urbanos, unas veces de manera espontánea, otras como resultado de una política intencionada del gobierno. En ese proceso, Bogotá ha obtenido la mejor tajada y ha acumulado una serie de privilegios a un precio muy elevado: el de que Barranquilla sea considerado el tugurio más grande del país; el de que decenas de miles de almas en Medellín, Bucaramanga, Manizales arriesguen su vida habitando viviendas construidas sobre suelos erosionados; el de que doscientas mil personas del Distrito de Aguablanca en Cali deban soportar condiciones de vida infrahumanas; en fin, el de que en las ciudades intermedias y en los municipios pequeños la gente tenga que recurrir a medidas de fuerza para que los gobiernos locales de turno den respuesta satisfactoria a sus justos reclamos de vivienda y servicios públicos.

El acelerado proceso de urbanización asestó un duro golpe a la estructura interna de las ciudades colombianas, del cual no han logrado recuperarse. Afectó su forma física y su organización socio-espacial y generó una serie de procesos sociales que ya han sido más o menos identificados: altas tasas de desempleo y subempleo urbano, estructura del empleo con un peso significativo del sector "informal", agudos déficits (cuantitativos y cualitativos) de vivienda, de servicios públicos y de equipamientos comunitarios. El resultado de este complejo de fenómenos es una ciudad "descuadrada", rota en su interior, en la que conviven la penuria y el confort, las mansiones y los tugurios, la opulencia y la miseria.

Este cuadro de carencias es mucho más agudo en las ciudades pequeñas y medianas. En ellas no es raro encontrar que la mitad de la población habita en viviendas sin servicios públicos, que el desempleo es mayor, que los déficits de vivienda son desproporcionados, en fin, que el gobierno central las mantiene olvidadas.

Puede observarse, entonces, la gran contradicción del reciente proceso de cambio en Colombia: las fuerzas del capitalismo han llevado a las ciudades a grandes masas de población en busca de sus medios de supervivencia y como fuerza de trabajo disponible para la acumulación de capi-

tal. Sin embargo, esas mismas fuerzas han producido en las ciudades un contexto de pobreza que hace cada vez más difícil la reproducción de la fuerza de trabajo y que obstaculiza los procesos de acumulación. El estado, que debería garantizar los bienes de consumo colectivo, destina sus escasos recursos hacia la adecuación de las condiciones de producción en los grandes centros urbanos o hacia la realización de obras suntuarias.

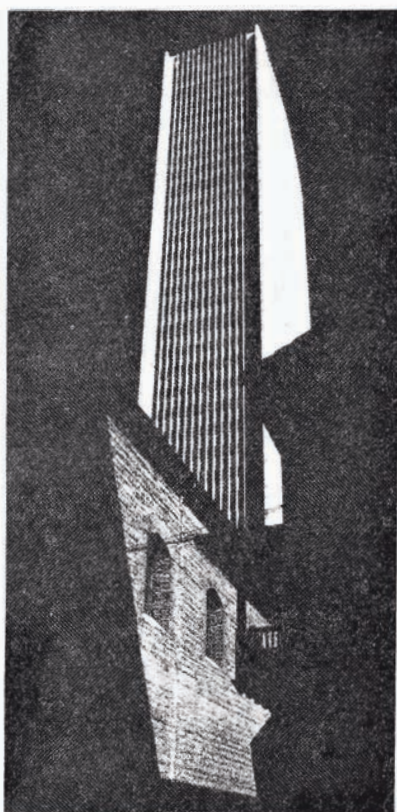
Pero, la crisis social tiene que ver también con las formas de existencia colectiva en las grandes ciudades (Velásquez, 1985c).

En efecto, las grandes ciudades colombianas son hoy el escenario de una ardua, desigual y desproporcionada lucha por la existencia. Al contrario de lo planteado por Durkheim sobre el efecto integrador de ese proceso (Durkheim, 1967), la lucha por la supervivencia está generando en Colombia formas cada vez más agresivas de relación y coexistencia. Ese fenómeno es experimentado de manera diferente por los distintos sectores de la población. Probablemente, para una élite privilegiada, para los sectores urbanos dominantes, la ciudad guarda aún algo de encanto y seducción. Esa minoría no padece las penurias de sus conciudadanos y puede por tanto pensar en el ocio y el disfrute, refugiada en sus casas, en sus fincas de recreo o en sus lujosas oficinas. La privatización de su vida en el marco de relaciones de familia y de gremio —que contrasta con su gran influencia en el manejo de los asuntos públicos— es una forma de construir un pequeño y confortable mundo en el que encuentran su propia seguridad y su mutua solidaridad.

No es ésta la norma para la gran mayoría de los ciudadanos. Al contrario, éstos viven la ciudad en una forma diferente: la ciudad representa para ellos el cotidiano padecimiento del transporte público, la inseguridad, la agresividad del vecino o del demente que deambula por las calles, el hábitat deteriorado, en fin, la imposibilidad de disfrutar el tiempo libre porque no hay cómo ni dónde, o la obligación de pagarlo con una parte considerable de sus deteriorados ingresos.

Esta heterogeneidad de conductas y vivencias se desarrolla en el marco cultural de una vida urbana "selvática", es decir, de una forma de coexistencia en la que la norma es la ley del más fuerte. Vivimos en una sociedad escindida y agresiva en la que la vida vale muy poco. Nuestra vida cotidiana en las grandes ciudades transcurre en medio de la agresión mutua y de la solución de los conflictos por la fuerza. ¿Qué otro significado tienen las matanzas del Palacio de Justicia o de Siloé (Cali), o la cantidad de muertos anónimos que aparecen abandonados todos los días en las periferias urbanas?

La "selvatización" de la vida urbana no es gratuita. Es el resultado de una historia reciente



17

Las ciudades colombianas han nacido y crecido en el marco de un estado de excepción que, paradójicamente, se ha vuelto la regla. La respuesta del Estado a las prácticas de supervivencia de los sectores populares (invasiones, urbanizaciones ilegales, movimientos de protesta) ha sido una mezcla de promesas y de represión.



18

La "selvatización" de la vida urbana no es gratuita. Es el resultado de una historia reciente signada por el desarrollo de un capitalismo salvaje que invadió rápidamente todas las esferas de la vida nacional.

signada por el desarrollo de un capitalismo salvaje que invadió rápidamente todas las esferas de la vida nacional y que ha significado para muchos colombianos la puesta en marcha de diversas estrategias de supervivencia en las que la viveza, el codazo y la zancadilla al vecino constituyen el pan de cada día. Pero, es igualmente el resultado de la interiorización del estado de sitio y del autoritarismo como formas normales de existencia. Las ciudades colombianas han nacido y crecido en el marco de un estado de excepción que, paradójicamente, se ha vuelto la regla. La respuesta del Estado a las prácticas de supervivencia de los sectores populares (invasiones, urbanizaciones ilegales, movimientos de protesta) ha sido una mezcla de promesas y de represión. Se ha configurado así una historia de la vigilancia y el castigo. Lo peor de todo es que el ciudadano comienza a tragar entero y a asimilar esa lógica del autoritarismo, del ahogo de la opinión ajena, de la intolerancia. Hemos transformado el medio ambiente en "miedo ambiente" (Becerra, 1985) y colocado la violencia en el centro de la vida urbana.

En el marco de esta compleja crisis municipal, no resulta extraño verificar la emergencia de procesos de lucha social urbana y regional en Colombia (Santana, 1982 y 1985). El desencuentro entre el Estado y la vida colectiva ha motivado luchas que reivindican la satisfacción de las necesidades y formas más democráticas de existencia

social, que definen al Estado como el principal adversario.

Pero esas luchas tienen un significado más profundo: ponen en tela de juicio los modelos de acumulación de capital vigentes y sus correspondientes formas de dominación política. En otras palabras, constituyen un cuestionamiento de los límites del actual proceso de cambio social y una denuncia del carácter cerrado de las instituciones políticas que impiden la participación decisoria de los sectores populares en el manejo de los asuntos públicos.

Su importancia radica, entonces, en que tienden a romper las formas consuetudinarias y sutiles de dominación (el clientelismo) y desarrollan un potencial participativo de la población. Contienen, por tanto, el germen de una alternativa democrática de organización de la sociedad civil y del Estado.

5. La participación como alternativa

La Participación como Intervención

Infortunadamente, el concepto de participación carga con un estigma del que no ha podido liberarse hasta ahora. En efecto, algunos sectores de intelectuales y de dirigentes de izquierda miran con desagrado el estímulo de la participación ciudadana pues la consideran como una trampa más tendida por las clases dominantes sobre las clases dominadas para desmovilizarlas

e involucrarlas en su proyecto de dominación política.

Este juicio no es gratuito. En realidad, el concepto de participación es hijo de las teorías liberales del siglo XVIII promovidas por la intelectualidad burguesa y constituyeron el pilar ideológico fundamental para establecer la hegemonía social y política de las clases ligadas al capitalismo naciente de aquel entonces. Más recientemente, la teoría de la marginalidad social desarrolló el concepto al colocarlo en un centro de las interpretaciones de la realidad social latinoamericana. La participación fue entendida, entonces, como la "incorporación" de las masas marginales a la sociedad mediante programas de promoción popular. Constituye, así, un "antídoto" contra las consecuencias nefastas de la marginalidad y un efectivo mecanismo de integración funcional del orden vigente. Controla y alivia las tensiones sociales y contribuye al consenso y a la legitimación del orden establecido (Vekemans, et al., 1960).

Entendida así, no sorprende el rechazo al concepto ni la oposición a su estímulo. No obstante, es posible asignar otro significado al concepto y derivar consecuencias prácticas muy diferentes.

En efecto, la participación ciudadana puede ser entendida como el proceso social en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), *intervienen* directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política.

La participación es, en primer lugar, un proceso social en el que intervienen diversas fuerzas que se constituyen como tales a partir de determinantes muy diversos: de clase, de grupo, de partido, de género, de raza, etc. Esas fuerzas actúan en función de intereses complejos y diversos, incluso antagónicos.

Por esa razón, los procesos participativos no conducen necesariamente al consenso. Aunque éste puede ser uno de sus efectos, el solo hecho de la confrontación de intereses puede producir rupturas ideológicas y en la correlación de fuerzas sociales y políticas.

En segundo lugar, la participación es un proceso de intervención. Intervenir significa incidir en mayor o menor medida en el resultado final de la acción. En otras palabras, buscar que los propios proyectos y opiniones prevalezcan por delante de otros alternativos. La participación, en consecuencia, pone en juego mecanismos de poder, no necesariamente de poder político, sino de aquellas relaciones de poder dispersas y difusas en el seno de la sociedad civil, que juegan sutilmente en el transcurso de la vida cotidiana.

En este orden de ideas, sólo es real participación aquella que involucra mecanismos de decisión y de gestión. La información y la consulta son niveles primarios que no facilitan el ejercicio del poder. Sólo la posibilidad de decidir y gestionar permite a los distintos actores sociales convertirse en constructores de su propia realidad social. La sociedad participativa es aquella que multiplica los espacios y los canales de intervención, que estimula las tensiones y los cambios, que materializa múltiples redes de poder y de acción.

Condiciones y Obstáculos para la Participación en Colombia

La historia más reciente de Colombia muestra una tensión entre dos procesos: de una parte, una tradición de organización y lucha, que se ha visto reflejada a lo largo de la historia en movimientos sociales y políticos muy diversos; de otra, un proyecto político de las clases dominantes encaminado a mantener el control político bipartidista del aparato estatal y a clausurar las vías de acceso de las clases dominadas a los mecanismos e instancias de decisión.

Como resultado de esa tensión, han desaparecido las condiciones para la participación institucional y han surgido formas alternativas de intervención extra-institucional que actualmente dominan el panorama político del país.

La participación requiere condiciones objetivas y subjetivas (Velásquez, 1985b). Entre las objetivas, hay que mencionar, en primer lugar, la existencia de un contexto de libertades políticas y sociales. A pesar de que el régimen institucional colombiano es uno de democracia formal, no puede decirse que esas libertades y derechos estén plenamente garantizados. Al contrario, en los últimos cuarenta años, el país ha vivido por lo menos la mitad de ese período bajo el régimen de estado de sitio, un régimen que restringe seriamente las libertades y que coloca a la población en una especie de "dictadura encubierta", en la que el estamento militar desempeña muy diversas funciones.

Por otra parte, los derechos formales (información, huelga, asociación, etc.), consagrados legalmente en la Carta Constitucional, han sido sustancialmente recortados a lo largo del tiempo: hay censura a la información sobre ciertos eventos; el derecho de huelga ha sido recortado y el derecho a la vida ha sido atropellado, como lo indican las denuncias sobre desaparecidos y torturados, de cuya responsabilidad son acusadas las autoridades civiles y militares.

Una segunda condición se refiere a la existencia de canales apropiados para la participación. Su multiplicación permite la combinación de formas directas e indirectas de intervención ciuda-

La participación, en consecuencia, pone en juego mecanismos de poder, no necesariamente de poder político sino de aquellas relaciones de poder dispersas y difusas en el seno de la sociedad civil, que juegan sutilmente en el transcurso de la vida cotidiana.

dana y estimula la creación de redes sociales de poder. En Colombia, últimamente se han multiplicado los canales provenientes de la iniciativa de la población, particularmente de las clases populares. Así lo testimonia la proliferación de organizaciones cívicas y populares que, al lado de las organizaciones sindical, campesina e indígena, constituyen actualmente una fuerza viva en la escena política colombiana.

Esta "generación espontánea" de iniciativas es la respuesta de los sectores populares a la inexistencia de canales institucionales de participación, determinada por el monopolio bipartidista del Estado, por el acuerdo tácito entre los partidos tradicionales de un gobierno conjunto y, más recientemente, por el acuerdo frentenacionalista. De esa manera, el Estado se cerró a otras formas de expresión política diferentes a los partidos tradicionales y obligó a los sectores marginados del poder a buscar otras vías de expresión: desde la indiferencia política hasta la lucha guerrillera, pasando por el clientelismo y las distintas formas de lucha popular.

Hoy día, como consecuencia de ese encerramiento endogámico, el Estado se ha hipertrofiado burocráticamente y se ha convertido en un botín atractivo para los dirigentes políticos. Sólo la presión de las luchas populares y de los movimientos guerrilleros ha empujado a las clases dominantes a pensar una apertura política que canalice el descontento ciudadano y evite el resquebrajamiento del orden institucional. Uno de los ingredientes de esa apertura es la generación de canales institucionales de participación social y política a nivel local y la consolidación de formas de autonomía local y regional que transformen el centralismo del Estado.

Una tercera condición objetiva es la existencia de un tejido social de organizaciones que sirva de soporte a los procesos de participación. Su función es multiplicar los focos de opinión y estimular la confrontación democrática. Esta es una condición que en el caso colombiano parece tener bases sólidas de larga tradición. Sin embargo, esa realidad se ve parcialmente contrarrestada por una tendencia cada vez más notoria hacia la indiferencia por los asuntos públicos. En efecto, algunos sectores, especialmente urbanos, han tomado la opción de apartarse de las responsabilidades colectivas y refugiarse en el pequeño mundo de la familia y el trabajo, donde individualmente enfrentan y resuelven sus propios problemas. Así, los asuntos públicos quedan en manos de unos pocos que monopolizan las instancias de decisión y no tienen en cuenta para nada las aspiraciones de la mayoría de la población.

Este análisis conduce directamente al examen de las condiciones subjetivas de la participación. Estas se refieren a un conjunto de actitudes y



19

valores individuales que favorecen y estimulan las conductas participativas. Entre ellas puede mencionarse la actitud positiva hacia lo colectivo, es decir, la valoración de lo solidario por encima de lo individual y lo utilitario; la aceptación del pluralismo y de las formas democráticas de organización social; la conciencia crítica de los ciudadanos sobre sus propios problemas y la aceptación por parte de gobernantes y gobernados de la participación como medio eficaz para resolver la crisis municipal.

Es poco lo que se ha investigado sobre estos aspectos. Algunos estudios muestran que la gente mira con buenos ojos la participación y la vinculación a organizaciones populares como forma de resolver los problemas compartidos. Sin embargo, esa misma gente no encuentra los canales apropiados para participar o no cree en los canales existentes pues adivina en ellos la presencia de grupos políticos con sus prácticas y sus vicios corrientes (sectarismo, clientelismo, búsqueda de beneficio grupista, etc.). Hay, pues, allí un potencial de participación que no ha podido desplegarse por la ausencia de condiciones adecuadas para su desarrollo.

Sobre los otros aspectos, no es apresurado plantear que brillan por su ausencia. Colombia no posee una "cultura democrática" sólida, como es el caso de otros países latinoamericanos. Por el contrario, el cierre institucional del Estado

En Colombia se han venido multiplicando los canales de participación surgidos de la iniciativa y lucha popular.

ha fomentado el escepticismo. Los debates electorales, por ejemplo, captan la atención de una minoría y los índices de abstención se mantienen en un nivel elevado.

Por otra parte, ya se indicó que el individualismo utilitario ha llegado a imponerse como valor fundamental en la vida de los colombianos y en las conductas de algunos grupos políticos. Ese individualismo permea todas las esferas de la vida cotidiana y se erige como uno de los obstáculos más importantes al desarrollo de la participación.

No es, pues, positivo el balance sobre las condiciones de la participación en Colombia. Y, como si fuera poco, se levantan serios obstáculos a su desarrollo. Para efectos de este trabajo interesa mencionar los siguientes:

a) Naturaleza del Estado y del régimen político: ya se ha hecho referencia al cierre institucional del Estado y a la crisis de representatividad y de credibilidad de las autoridades locales y nacionales. Lo cierto es que la actual estructura del Estado, centralizada, burocratizada y desfasada con respecto a las necesidades y aspiraciones de la mayoría de la población, ha impedido avanzar hacia una apertura política rápida que toque el fondo de esa estructura. Esto es más evidente en el nivel de la administración local, en particular en los pequeños y medianos municipios donde el control ejercido por las clases dominantes locales es más fuerte y tiende a poseer un carácter patrimonial.

b) El clientelismo: enraizado hondamente en la historia del país, el clientelismo ha asumido nuevas formas y se ha erigido como nueva vía de relación entre el Estado, los dirigentes políticos y los sectores necesitados de la población. Ha llegado a ser, por consiguiente, una forma renovada de dominación política muy sutil pues se apoya en la negociación de una mutua reciprocidad en la que aparentemente nadie sale perdiendo: la población satisface, aunque sea parcialmente, sus necesidades mientras que el establecimiento y la clase política conservan su función. Pero, el precio de esa negociación es la imposibilidad de que la clientela tome conciencia de su situación y actúe organizada y autónomamente. El clientelismo es sinónimo de la no-participación. La satisfacción de las necesidades se lleva a cabo sin despertar la iniciativa ciudadana y sin suscitar un mínimo de autonomía política. Al contrario, genera una mayor subordinación y una aceptación implícita del actual estado de cosas.

Al ser más eficaz en los niveles descentralizados del Estado, por estar éstos en relación directa con las necesidades de la población, resulta difícil abolir el clientelismo de la escena municipal y dar paso a formas directas de intervención ciudadana. Por esa razón, las relaciones de clientela,

convertidas ya en una especie de "ethos" político, constituyen uno de los mayores obstáculos a la participación.

c) La presión de las necesidades: la participación, entendida como práctica individual, exige también disponibilidad de tiempo y recursos. Esa disponibilidad no siempre existe o no ocupa los primeros lugares en la jerarquía de prioridades de la gente, sobre todo de aquellos sectores que centran sus preocupaciones en la supervivencia cotidiana. La búsqueda de trabajo, de vivienda, de alimento, etc., ocupa su tiempo y sus fuerzas y relega a un segundo plano otras actividades, por ejemplo, las asociativas y participativas.

Para estos sectores la jornada de trabajo es dura y extensa y el poco tiempo libre que les queda es copado por otro tipo de actividades (descanso, familia, ocio pasivo, etc.). De ahí la dificultad para invitar a estos sectores a que decidan a ser activos en el barrio, en el pueblo, en la Junta Comunal y participen en eventos que puedan redundar en una mayor autonomía local y en la solución de sus necesidades.

d) El desconocimiento de los derechos ciudadanos: Colombia es un país de leyes, pero los colombianos no las conocen ni se enteran de las posibilidades participativas que se desprenden de la legislación actual. El habitante de las ciudades, el dirigente cívico, el campesino muy poco conocen sobre sus derechos y por tanto no cuentan con los instrumentos para hacerlos valer. Esto reduce por supuesto el alcance de la participación y pone de presente la necesidad de la información y la educación ciudadana como requisito previo y complementario de los procesos participativos.

6. La Reforma Política

Como puede verse, el desarrollo de la participación ciudadana es un complejo y difícil proceso en Colombia pues no cuenta con las condiciones adecuadas y debe superar difíciles obstáculos. No obstante, existe la conciencia de su necesidad como apoyo para la solución de la crisis municipal. Esa conciencia es propia no solo de los sectores democráticos y progresistas de las clases populares, sino también de algunas fracciones de las clases dominantes que ven con preocupación la emergencia de formas no institucionales de protesta ciudadana. Estas han producido de hecho una crisis de legitimidad del régimen, que ha llegado a límites que se pueden volver incontrolables para las clases dominantes.

Por esa razón, se ha venido discutiendo un paquete de reformas políticas que han tenido un curso muy lento en el Parlamento, pero que ahora comienzan a concretarse.

Bibliografía

- BECERRA, Oscar (1985), "El medio ambiente", Universidad del Valle, Cali (Mimeo).
- BORJA, Jordi (1977a), *¿Qué son las asociaciones de vecinos?*, La Gaya Ciencia, Barcelona.
- (1977b), *Por una política municipal democrática*, Barcelona.
- CAMACHO A., y GUZMANA. (1985), "Política y violencia en la coyuntura colombiana actual", Universidad del Valle, Cali, (Mimeo).
- CASTELLS, Manuel (1977), *Ciudad, democracia y socialismo*, Siglo XXI, Madrid.
- (1978), "La cuestión municipal", en *Revista Argumentos*, Madrid.
- (1981), *Capital multinacional, estados nacionales, comunidades locales*, Siglo XXI, México.
- CASTRO, Jaime (1984), *La democracia local. Ideas para un nuevo régimen departamental y municipal*, Oveja Negra, Bogotá.
- (1986), *Elección popular de alcaldes*, Oveja Negra, Bogotá.
- DIAZ, U., Eduardo (1986), *El clientelismo en Colombia*, El Áncora Editores Bogotá.
- DURKHEIM, Emilio, (1967), *De la división del trabajo social*, Buenos Aires, Schapire.
- LORDELLO DE MELLO, Diego (1983), "Modernización de los gobiernos locales en América Latina", en *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. XVIII, No. 66, pp. 185-202.

Los antecedentes de esas reformas se remontan en el corto plazo a la Constituyente propuesta por el Presidente López y a los proyectos de elección popular de alcaldes y de reforma electoral presentados por Alvaro Gómez. Otras iniciativas consideradas son la institucionalización de los partidos, el estatuto de oposición, el fortalecimiento de la autonomía local, la descentralización y la participación ciudadana, el derecho a la información y la reforma del parlamento y de la justicia. Se trata, como puede verse, de modernizar el Estado y realizar una apertura política que, al vincular a los ciudadanos al manejo de los asuntos locales, reduzca las tensiones en el sistema político y restablezca la legitimidad y el consenso ideológico perdidos.

El desarrollo de ese debate ha sido prolongado y difícil pues, a pesar de que los dirigentes políticos han apoyado verbalmente estas iniciativas, cuando se trata de emitir el voto la opinión cambia y el apoyo se debilita. Por esa razón, sólo algunas de las propuestas han salido adelante. Ello demuestra la rigidez del Estado y de los dirigentes políticos y su poca disponibilidad para realizar transformaciones sustanciales del orden institucional.

Lo más interesante de este proceso es que las reformas aprobadas hasta ahora tienen que ver con la vida municipal. Las leyes que fortalecen los fiscos municipales y que definen un nuevo estatuto de la administración municipal, así como el Acto Legislativo que ordena la elección popular de Alcaldes otorgan al ciudadano un papel más activo en la vida local, fortalecen la autonomía de los municipios y modernizan sus instituciones jurídico-administrativas.

No puede hacerse sin embargo un juicio simplista sobre la conveniencia o inconveniencia de esas medidas, sino que hay que analizarlas en función de dos circunstancias: primero, hacen parte de un proceso más amplio de reforma política. Segundo, operarán en el marco de una sociedad concreta. Desde el primer punto de vista, estas reformas constituyen un paso adelante en un camino muy largo de modernización del Estado. Incluso, algunas de las reformas no han sido reglamentadas y queda por ver la actitud del nuevo parlamento y del gobierno que se inicia en agosto frente a esa tarea.

En cuanto al segundo aspecto, la reforma chocará contra una estructura secular que ha rutinizado y consolidado una serie de vicios y de conductas que se le opondrán. Las clases dominantes locales van a ver amenazado su monopolio del poder municipal y encontrarán en la participación institucional una traba para perpetuar sus prácticas clientelistas y el manejo utilitario de los cargos públicos.

Del lado de la población, las reformas encontrarán barreras no despreciables, por ejemplo, la

incredulidad frente al Estado y a los gobiernos locales. Las reformas aprobadas podrán ser vistas como una artimaña más, urdida por las clases dominantes para favorecer sus intereses económicos y políticos, o como un medio para desmovilizar a la población comprometida en luchas de diverso orden. Todo ello puede ocurrir, pero será la historia la encargada de señalar qué tan fundadas son esas opiniones. Lo cierto es que existen fuerzas sociales interesadas en la reorganización democrática de la vida local y en poner en marcha canales institucionales de participación: me refiero a los intelectuales que han comenzado a imaginar la ciudad como forma asociativa, como escenario lúdico, como lugar de encuentro y confrontación. Igualmente, a los funcionarios públicos que, en medio de inmensas limitaciones burocráticas y políticas y con un elevado sentido de la democracia, se han propuesto desencadenar procesos participativos y promover en los organismos del Estado una visión más humana del municipio. Pero sobre todo me refiero a esa cantidad de hombres y mujeres, víctimas de la crisis municipal, que han forjado sus propias organizaciones y que han comenzado a reivindicar su derecho a la ciudad; que son los protagonistas de las movilizaciones populares y que piden a gritos que se les escuche y se les atienda porque también son artífices de la vida municipal.

En esas fuerzas reside el potencial político del nuevo municipio, que servirá de apoyo a los procesos políticos y sociales que tiendan hacia una transformación democrática, participativa de la vida local.■

SANTAMARIA R., y SILVA L., G. (1984), *Proceso político en Colombia. Del Frente Nacional a la apertura democrática*, CERECA, Bogotá.

SANTANA, Pedro (1981) "Movimientos populares y reivindicaciones urbanas", en *La Problemática Urbana Hoy en Colombia*, CINEP, Bogotá. (1985), "Crisis urbana y movimientos cívicos en Colombia", en *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. XIX, No. 74, Junio/85, pp. 58-74.

TIRADO M., Alvaro (1983), *Descentralización y centralismo en Colombia*, Fundación Friedrich Naumann, Oveja Negra, Bogotá.

VEKEMANS, R. et al. (1970), *Marginalidad, promoción popular e integración latinoamericana*, Ediciones Troquel, Buenos Aires.

VELASQUEZ, Fabio E. (1985a), "La participación ciudadana en la planeación urbana: ¿trampa ideológica o posibilidad democrática?", Universidad del Valle, Cali (Mimeo). (1985b), "Bases conceptuales para el análisis de la participación ciudadana", Universidad del Valle, Cali, (Mimeo). (1985c), "La ciudad colombiana: realidad y promesa", Universidad del Valle, Cali. (Mimeo).

Jordi Borja
Sociólogo, Teniente Alcalde
de Barcelona (España).
Coordinador del Programa "La
Democracia Local" del Instituto
de Cooperación Iberoamericano (ICI).

Jordi Borja

Participación ¿Para qué?

Consideraciones generales: Coartada, Programa, Método

*Yo participo, tú participas,
él participa, nosotros partici-
pamos, vosotros participáis,
ellos deciden.*

(De una inscripción en una
pared, Berkeley, Universi-
dad de California).

1. Los llamados a la participación no siempre encuentran el eco esperado y la respuesta activa de la población. ¿Ignorancia? ¿Desinterés? Puede ser. Pero tampoco puede esperarse mucha participación de los ciudadanos si estos no saben cómo, ni dónde ni para qué. Estas respuestas debe darlas el sistema político (instituciones representativas y partidos políticos). La demanda participativa por lo menos en estado latente, existe, pero el sistema político no siempre es capaz de estimular su expresión o permitir que se manifieste. Si muchas veces el sistema electoral permite a los aparatos partidarios imponer sus candidatos, si la dirección efectiva de los órganos de gobierno ejecutivos no está en manos de elegidos por el sufragio universal, si el lenguaje político es críptico o retórico, si no se ofrecen medios efectivos para participar en la elaboración y ejecución de las decisiones, ¿cómo puede esperarse participación ciudadana? Y sin ella la construcción democrática no se asienta sobre bases sólidas.

2. La participación requiere una triple credibilidad del Estado: que se le considere democrático, honesto y eficiente. Es decir, representativo a todos los niveles, descentralizado y defensor decidido de las libertades de



la sociedad. Honesto y eficiente en todas las administraciones públicas, transparente en su funcionamiento y gasto, flexible y dialogante en su estilo de relación con la ciudadanía. En nuestros países la descentralización efectiva del Estado (consolidando o creando entes regionales, locales y barriales con competencias y recursos) y la reforma administrativa (no para reducir a la administración sino para hacerla mucho más productiva, competitiva frente a cualquier gran corporación privada) son requisitos indispensables para implementar la participación.

3. En esta época de crisis económica, de escasez de recursos públicos y de mayores demandas sociales, desarrollar la participación de todos los ámbitos correspondientes a las necesidades colectivas (iniciativa para la reanimación económica, seguridad

ciudadana, acción social en todos sus aspectos, salud pública, educación y cultura, construcción y rehabilitación de viviendas, etc.), puede ser una respuesta eficaz que movilice, mediante la cooperación, muchos recursos latentes en nuestras sociedades. Pero la participación no puede sustituir a un sector público opaco y desfalleciente, socialmente ineficaz, administrativamente improductivo, orgánicamente caótico, económicamente despilfarrador y políticamente burocratizado como el que muchas veces se ha heredado. Al contrario: una administración justa y activa y unos programas ambiciosos destinados a mejorar el bienestar de la ciudadanía son condiciones previas al desarrollo de la participación. Sin esta inversión política y económica los llamados participativos están condenados al fracaso.

4. La participación requiere, además del contenido material citado (se participa si hay una expectativa fundada de progreso individual y colectivo), que se establezcan un conjunto de mecanismos institucionales y que se reconozcan unos derechos realmente ejercitables. Es el contenido formal, político-jurídico de la participación. Las mayorías populares son quienes más necesitan esta institucionalización: el derecho es el poder de los pobres, la posibilidad de justicia para los que sufren desigualdades. Es preciso una actitud abierta, innovadora, experimental, en este campo. La regulación —mediante cartas de derechos ciudadanos— de los derechos difusos (consumo, urbanismo y medio ambiente, comunicación social, servicios públicos), la participación en la elaboración de programas de actuación pública y en su administración, la intervención de la democracia de base en las instituciones representativas (derecho de audiencia pública, comisiones mixtas, etc.) son cuestiones poco resueltas en la teoría y en la práctica, que deben abordarse con rigor y decisión a la vez.

5. La sociedad civil debe generar interlocutores colectivos para hacer posible la participación. Estos interlocutores ya existen, son, fundamentalmente, las organizaciones sociales, sindicales, cívicas, culturales, de interés común, etc. Unos se caracterizan por su *representatividad*, otros por su *iniciativa*, o por su fuerza o habilidad para plantear cuestiones de interés colectivo, otros por su capacidad de *gestión* de servicios o de organización de actividades. La participación es, sobre todo, el encuentro entre las instituciones representativas, partidos y administración, por una parte, y los movimientos y organizaciones sociales, que existen autónomamente de los partidos políticos y de los mecanismos participativos. Por lo tanto una prueba de la voluntad participativa de un gobierno, nacional o local, es el apoyo que presta a las organizaciones populares (económico o material, reconocimiento político-jurídico, etc.) sin exigir ningún tipo de dependencia administrativa o partidaria.

6. La participación es una coartada cuando, con independencia de las



21

buenas intenciones democráticas de sus proclamadores, es el discurso retórico que complementa una política de liderazgo carismático o de poder partidocrático. Se corre entonces el gran riesgo de devaluar la democracia participativa, una exigencia básica de la política moderna. La participación no puede ser tampoco un programa cuya aplicación dependa del voluntarismo de los gobernantes y que puede conseguirse simplemente con medios legales o administrativos. Así también se defraudarán las expectativas.

La participación es un *método de gobierno*, un estilo de hacer política en el Estado y en la sociedad, que supone cumplir previamente o al mismo tiempo con el conjunto de requisitos citados, en especial la racionalización y la descentralización del Estado. Solamente así se evitará que todas las demandas sociales afluyan a los gobiernos centrales. La política y la cultura democráticas requieren una dialéctica de pluralismo y consenso, de confrontación y de negociación, que sólo puede desarrollarse en un Estado descentralizado y participativo. Que haya mayor o menor participación es más un problema del Estado y de su gobierno que de la sociedad. Si no se entiende así se corre el riesgo de excluir de facto a la mayoría de los ciudadanos de las decisiones políticas y luego culpabilizarlos porque no participan.

Sobre la participación política y ciudadana en España: Una cuestión formal

Yo oigo y olvido, veo y recuerdo, hago y entiendo.

(Proverbio chino).

1. Evidentemente en España la participación tiene un sólido respaldo formal, que se basa en la *Constitución* de 1978. El famoso artículo 9.2 asigna al Estado la función de “remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud (se refiere a la libertad e igualdad) y *facilitar la participación de todos los ciudadanos* en la vida política, económica, cultural y social”. La Constitución reconoce tanto la participación política *representativa* a través del sufragio universal y de los partidos políticos (“instrumento fundamental para la participación política” art. 6) como la participación política *directa* (“los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes...” art. 23.1). Aunque en otros artículos se desarrolla la participación de diferentes colectivos sociales y en distintos campos de la gestión pública (*trabajadores y empresarios* en el art. 7, *juventud* en el art. 48, *consumidores y usuarios* en el art.

51.2, en la *enseñanza* en el art. 27.5, en la *justicia* en el art. 125, en la *seguridad social* en el art. 129, en la *planificación económica* en el art. 131, etc.) la concreción de los mecanismos participativos (de las figuras jurídicas utilizables) es mucho más modesta. Se reconoce el *derecho de petición* (art. 29.1) y el de *iniciativa popular* para presentar proposiciones de Ley (art. 87.3) y se establece el *referendum*, pero no por iniciativa popular (art. 92). Así mismo se reconoce el *derecho de audiencia* de los ciudadanos, directamente o a través de organizaciones que los representen en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas que los afecten y el *derecho de acceso a los archivos y registros* (art. 105).

Los *Estatutos de Autonomía* reproducen estos mismos principios y figuras de participación, la mayoría de ellos establecen la iniciativa legislativa popular y asumen la regulación de la consulta popular, incluso a nivel municipal (por ejemplo, art. 10.2 del Estatuto de Catalunya). Si bien es evidente que la misma existencia de un Estado organizado según los principios de la descentralización y desconcentración (art. 103), basado en las Comunidades Autónomas y en municipios y provincias, cuya autonomía reconoce y protege la misma Constitución (art. 137 y siguientes), favorece el desarrollo de la participación directa (incluso la innovación y la diversidad que tan necesarias son en esta materia), también debe reconocerse que hasta ahora el balance es muy limitado. El Estado central y las Comunidades Autónomas han desarrollado escasamente las virtualidades de la Constitución y de los Estatutos en un sentido participativo, tanto en lo que se refiere al aspecto legislativo como a la práctica política y administrativa. Más interesante es

el balance que pueden presentar los *Municipios*, como veremos más adelante, aunque nos encontramos al inicio de un camino y queda mucho trecho por recorrer.

2. En España se ha dado prioridad a la *participación representativa* mediante los *partidos políticos*, lo cual es comprensible en este período de construcción de las *Instituciones básicas de la democracia pluralista*, en una sociedad compleja pero con escaso desarrollo político y que salía de casi 40 años de dictadura. Pero la participación política a través de los partidos y de las elecciones ha demostrado hasta ahora serias limitaciones, lo que ha llevado incluso a que se hablase de la disociación entre Estado (in-

favorecido la transparencia ni la articulación entre la ciudadanía.

En otro artículo (Leviatán, No. 18, 1984), después de analizar las deficiencias de la participación política en España hacíamos una serie de propuestas destinadas a mejorarla que a continuación resumimos:

3. *Los sistemas electorales*. El sistema proporcional garantiza una aceptable representatividad del conjunto del electorado y consolida las estructuras centrales de los grandes partidos, pero ya hemos dicho que hace muy anónima la relación del elector con sus representantes y otorga un excesivo poder decisorio a los aparatos partidarios que designan los candidatos. Algunas medidas correctoras podrían ser:

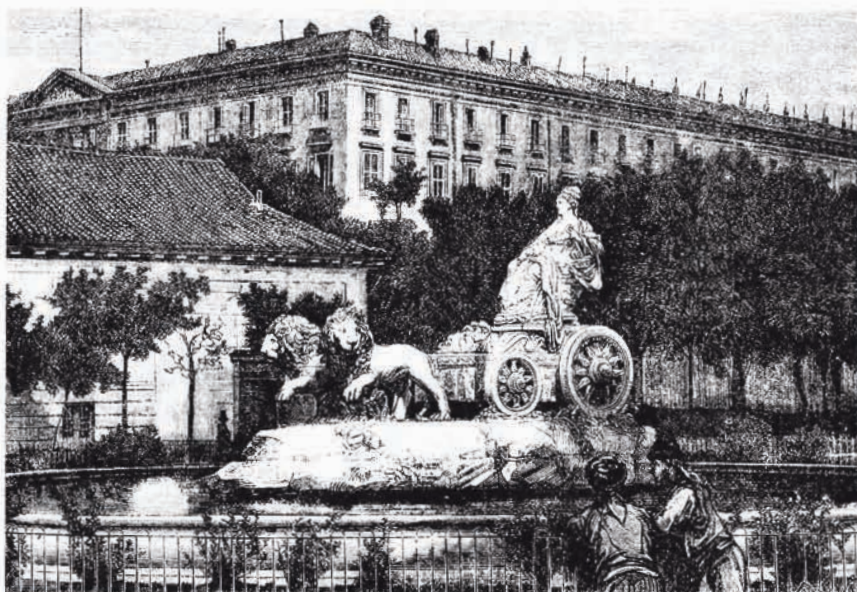
a) Hacer circunscripciones más pequeñas en las zonas más pobladas, tanto para las elecciones generales (Congreso de los Diputados) como autonómicas (podría ser la comarca).

b) Introducir el *panachage* (mezcla de candidatos de listas diferentes), o, al menos, el voto preferencial en algún tipo de elecciones (autonómicas o locales).

c) En las elecciones locales pueden experimentarse otras fórmulas: dos vueltas, elección directa del Alcalde (en los municipios pequeños) o elecciones por distritos (en los grandes municipios, independientemente de que se elijan consejeros de distrito).

d) Facilitar la constitución de agrupaciones de electores y de federaciones de agrupaciones, e incluso de candidatos individuales (en las elecciones locales y en municipios pequeños o medianos podrían probarse sistemas electorales distintos al del Estado).

e) Elecciones primarias para designar a los candidatos, al menos los destinados a ocupar los primeros lugares.



22

cluyendo a la Administración, a los partidos, a la llamada "clase política" y sociedad civil (organizada o no). Los *partidos* sufren de una débil militancia y sobre todo de escaso arraigo en la vida cotidiana, de insuficiente capilaridad social. El *sistema electoral* vigente selecciona mal a los elegidos (no se garantiza ni su representatividad social inmediata ni su competencia funcional) y establece una gran distancia entre el elector y el elegido. La confusión del *sistema institucional*, con la proliferación y solapamientos de los niveles político-administrativos, su relativa precariedad en unos casos, o carácter embrionario en otros, tampoco ha

f) Ligar el financiamiento de los partidos, según los resultados electorales obtenidos, al mantenimiento de oficinas de información a los electores y de recepción de las demandas (como mínimo a las circunscripciones donde tienen elegidos).

4. *Clarificar el sistema institucional.* Una de las causas probables del escepticismo colectivo hacia las instituciones y los elegidos es la imagen de confusión que ofrece la estructura política, en la cual se mantienen instituciones que sobran y faltan otras que son esperadas:

a) El Senado habría de ser la Cámara de las Autonomías, y los senadores elegidos únicamente por los Parlamentos autonómicos.

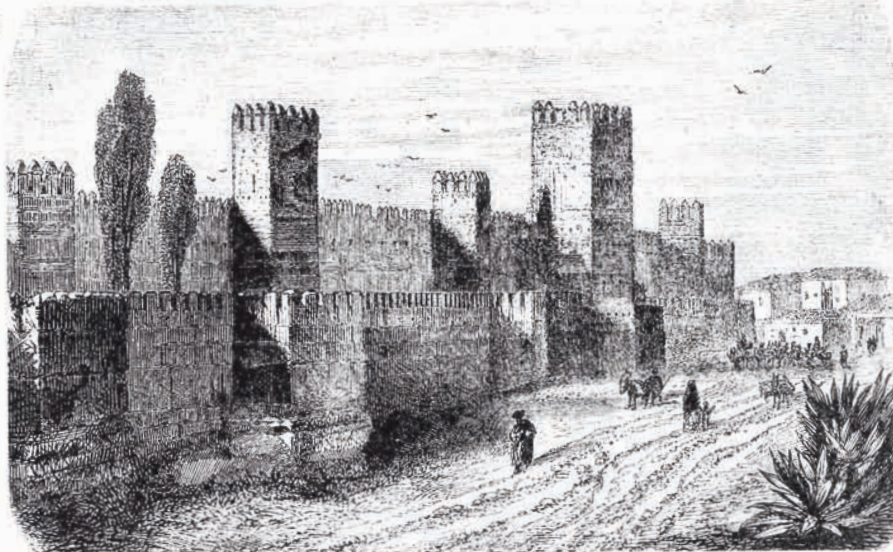
b) El Congreso de los Diputados tendría que abrirse más a la sociedad, por ejemplo, multiplicando las relaciones entre las comisiones y los grupos parlamentarios con los Ayuntamientos y las organizaciones sociales y cívicas.

c) La consolidación político-administrativa de la Autonomía supone que la Comunidad Autónoma sea el Estado en su territorio y que, por tanto, desaparezca o se reduzca al mínimo la Administración periférica (por ejemplo, los gobernadores civiles tendrían que desaparecer), y evitar las duplicidades (por ejemplo, en lugar de crear policía autonómica más valdría que las fuerzas del orden público dependiesen funcionalmente de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos).

d) Es necesario simplificar la estructura política territorial y no caer en la tentación de multiplicar los niveles. Comunidad Autónoma y Municipio han de ser las estructuras políticas básicas. Las estructuras intermedias, como las comarcas, podrían ser el ámbito de cooperación intermunicipal (y en los casos de municipios muy pequeños, favorecer su agrupación o fusión). Mantener o crear más estructuras intermedias, sobre todo electivas, únicamente servirá para aumentar la confusión de los ciudadanos y el descrédito de las instituciones.

e) En las grandes ciudades es imprescindible promover la descentrali-

23



zación, creando incluso estructuras políticas representativas (el concejal-presidente de Distrito podría ser de elección directa aunque el resto fuera elegido por el sistema proporcional) y estructuras técnico-administrativas más ágiles, polivalentes y próximas a la ciudadanía.

5. *Organización y funcionamiento interno de los partidos.* La regulación pública de los partidos es una cuestión delicada pero indispensable para garantizar sus derechos y deberes en un sistema político representativo y pluralista, que requiere presencia, transparencia y eficacia de los mecanismos partidarios. Ya hemos citado algunos procedimientos posibles que pueden ser objeto de regulación pública, como la obligación de tener locales abiertos y de prestación de servicios a los ciudadanos, y la designación de candidatos mediante elecciones primarias. Otros procedimientos a estudiar o experimentar podrían ser: estatutos públicos y de obligado cumplimiento a instancia de parte; control público de los procesos electorales internos si lo solicita una gran parte de los afiliados; control público de las finanzas de los partidos; reconocimiento de las funciones internas de partido como de interés colectivo al servicio de la comunidad; compatibilización de las funciones políticas (representativas o internas) con las profesionales (evitar sistemas de incompatibilidad rígidos, y optar siempre que sea posible por el partime), etc.

En España se ha dado prioridad a la representatividad antes que a la participación, a través de los partidos políticos.

La regulación pública de los partidos es una cuestión delicada pero indispensable para garantizar sus derechos y deberes en un sistema político representativo y pluralista, que requiere presencia, transparencia y eficacia de los mecanismos partidarios.

Pero las soluciones no pueden depender únicamente de una regulación pública más o menos afortunada. Son los mismos partidos los que han de adoptar unas formas de organización y de funcionamiento que posibiliten su enraizamiento social y la participación popular. Por ejemplo:

a) Carácter público de las reuniones de sus órganos representativos más importantes.

b) Sistema proporcional para la elección de sus órganos dirigentes y posibilidad de constituir corrientes o tendencias (al menos en los períodos precongresuales).

c) Elecciones primarias también para la designación de candidatos a ocupar cargos internos.

d) Pluralidad de formas de organización de base (territorial, lugar de trabajo, profesión, actividad social o cultural, etc.).

e) Reclutamiento prioritario de los militantes entre aquellos ciudadanos que tienen funciones representativas (de carácter sindical, asociativo, profesional, económico, cultural, deportivo, etc.).

f) Reconocimiento del derecho que tienen los simpatizantes y votantes a participar en la vida del partido: elecciones primarias, posibilidad de asistir a sus Congresos, etc.

g) Estructura descentralizada del partido y amplia autonomía de elaboración y ejecución de los organismos intermedios y de base.

h) Los locales de las organizaciones de base entendidas como de carácter público (información política, centros sociales y recreativos) y también como medio de prestación de servicios y de cooperación social.

i) Recurrir a los métodos modernos del conocimiento del estado de la opinión pública y de las aspiraciones sociales, así como de información y comunicación, para conectar con la población.

j) En general, un funcionamiento escrupulosamente democrático y transparente, la despersonalización y la desinternalización de los debates, y la seriedad y continuidad en el trabajo hacia fuera son condiciones imprescindibles para que los políticos obtengan la credibilidad necesaria

para ser buenos instrumentos de participación política.

6. La *participación* de los ciudadanos no puede sin embargo limitarse a la de participar en las elecciones y en su relación con los partidos, por fundamental que esta sea. Es indispensable construir un tejido denso de relaciones entre la ciudadanía y las instituciones que posibilitan la participación *activa* (hacer y no sólo expresar una preferencia) y *directa* (en relación a los contenidos mismos de la gestión pública y no únicamente respecto a los gestores públicos) de todos, o de la gran mayoría, de los ciudadanos.

El municipio es un ámbito especialmente adecuado para la participación activa y directa. (Vista de Málaga, España).

24



El ámbito *municipal* es un ámbito especialmente adecuado para desarrollar formas de participación de carácter activo y directo, tanto de carácter experimental como para generalizar formas participativas que son más difíciles o delicadas a otros niveles (la consulta popular, la audiencia de los interesados, la participación en la gestión de los servicios públicos, etc.). Es sobre todo en la práctica de los *Ayuntamientos* donde mejor deberíamos encontrar lo que haya de participación en esta etapa de construcción de una democracia moderna.

La participación de los ciudadanos no puede sin embargo limitarse a la de participar en las elecciones y en su relación con los partidos, por fundamental que esta sea. Es indispensable construir un tejido denso de relaciones entre la ciudadanía y las instituciones que posibilitan la participación activa de todos, o de la gran mayoría de los ciudadanos.

Conclusiones provisionales

También yo he pensado en un modelo de ciudad de la cual deduzco todas las otras —respondió Marco—. Es una ciudad hecha sólo de excepciones, impedimentos, contradicciones, incongruencias, contrasentidos. ...Juntaré pedazo a pedazo la ciudad perfecta, hecha de fragmentos mezclados con el resto, de instantes separados por intervalos, de señales que uno manda y no sabe quién las recibe... la ciudad a la cual tiende mi viaje es discontinua en el espacio y en el tiempo...".

Italo Calvino. Las ciudades invisibles.

A pesar de todo, de los reglamentos y de la sumisión a las leyes, de la institucionalización de las relaciones con la ciudadanía, de la primacía de la comunicación y de la concertación entre la Administración y las organizaciones ciudadanas sobre la confrontación o la marginación, a pesar de todo esto, optar por la Participación es aceptar la diversidad y el conflicto, es asumir la pluralidad de intereses legítimos y contrapuestos, significa renunciar al monopolio del poder político y administrativo por parte de las autoridades elegidas y de la burocracia, es optar por el cambio, a veces imprevisto y sorprendente. ¿Cómo? ¿Por qué? La respuesta no es difícil.

1. Las grandes *Administraciones públicas*, así como los *partidos políticos* mayoritarios, actúan según su forma de entender los intereses generales, mediatizados por su propia organización y, a veces, por la lógica corporativa y burocrática que puede dominarles. Su función es de agregación, de unificación de intereses locales y particulares, de definición de intereses globales, pero no siempre y en todos los casos cumplen adecuadamente esta función. Por lo demás, los intereses de grupo, de zona, los intereses locales o particulares, no son ilegítimos, ni están siempre debidamente expresados o defendidos en las instituciones. Al contrario, mu-

chas veces los que más protección requieren son los más olvidados.

La *participación ciudadana* cumple entonces una doble función. Por una parte de *crítica* al posible *particularismo* que también acecha a las instituciones y administraciones públicas y a los partidos políticos. Y por otra parte de *expresión y defensa de intereses particulares* legítimos, de grupos sociales o zonas territoriales.

2. El desarrollo de la *Administración pública*, por la multiplicidad y complejidad de su intervencionismo reglado en la vida económica y social, conduce a la *rigidez uniformista*, a la *burocracia pesada*, a la *insensibilidad social*. Los *partidos*, por su parte, convertidos en *máquinas electorales* que más o menos mal seleccionan personal para las instituciones, se ven aquejados de vicios similares. El "Estado" se hace más opaco y más inaccesible. El desarrollo de la *participación* directa lo hace más *transparente* y más *próximo*. Por lo tanto más vulnerable a las presiones sociales, más abierto al *cambio*. El desarrollo de la participación significa la incorporación de *grupos de intereses sociales* y *valores culturales distintos* casi siempre a los que prevalecen en las Administraciones públicas. Se confrontan contenidos y métodos lo cual produce cambios tanto en la organización interna como en los objetivos de las Administraciones públicas.

3. La *participación ciudadana* también juega una *función educadora*, desarrolla la *consciencia cívica de los vecinos*, refuerza los lazos de solidaridad y hace más comprensible y aceptable la noción de interés general. La política se convierte en más tolerante y realista, y de la misma forma que la burocracia se humaniza, los colectivos sociales participantes toman consciencia del carácter limitado de las opciones posibles y de los recursos utilizables.

La *participación* permite así mismo que los *grupos* más *activos*, más *dinámicos*, intervengan en la gestión pública, y contribuyen a modernizarla. Por otra parte los *grupos marginales*, los más pobres y abandonados, pueden encontrar en la participación directa, siempre que se implementen procedimientos especiales

para ellos, una primera forma de reconocimiento de sus intereses. La participación es a la vez un medio y un objetivo democráticos: reconoce derechos de intervención a todos los ciudadanos y persigue fines igualitarios para la sociedad.

Combinar el desarrollo de la democracia representativa con el de la democracia de participación directa supone por lo tanto legitimar el conflicto y estar abierto al cambio, puesto que se abren cauces a la intervención de grupos opuestos en el marco de estructuras flexibles y, diversas. Como decía Josep Pla, es anteponer "el riesgo de la libertad al papeleo de la injusticia". La perspectiva de una sociedad que multiplica las vías de la democracia participativa es relativamente imprevisto, no es ni puede ser estática ni ordenada.

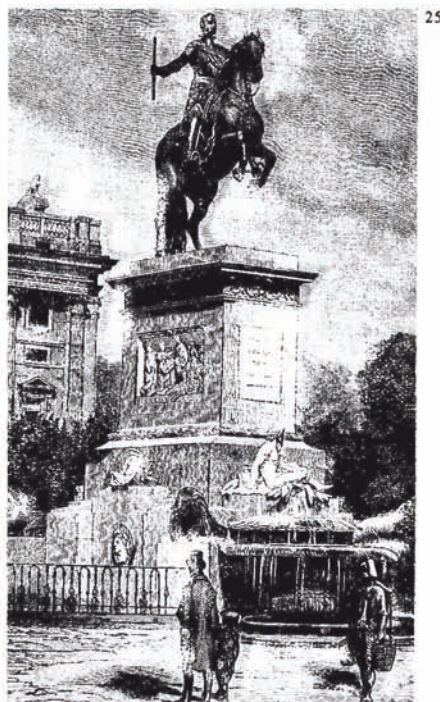
4. Esta visión de la participación no sería completa si no se hiciera hincapié también en los *obstáculos* que encuentra y en las *perversiones* que la acechan. El sistema institucional (partidos y burocracia) tiende a bloquear los mecanismos de participación directa y a emplear y reproducir el sistema de representación indirecta multiplicando los niveles electivos y las estructuras administrativas. Se abren cauces para los grupos sociales más organizados y calificados y que de hecho ya actúan a través de los procedimientos existentes, pero en cambio es muy difícil la utilización de las instituciones participativas por parte de los grupos que más atención requieren (viejos, inmigrantes, minorías étnicas o culturales, extranjeros, niños y hasta jóvenes, mujeres solas, etc.). Se deslegitima la participación de los ciudadanos individuales, e incluso asociados, cuando se trata de debatir cuestiones definidas como de interés general, aduciendo el carácter particular de sus intereses. Por otra parte muchas de las experiencias de organización social de base no encuentran su articulación con las instituciones representativas y las Administraciones públicas (trabajo voluntario, cooperativas, servicios autogestionados, etc.). Las mismas organizaciones sociales importantes, que actúan como sujeto de participación directa (federaciones de asociaciones y de colegios profesionales,

confederaciones empresariales y sindicales, etc.) no disponen de instrumentos de verificación de cuál es su representatividad real en cada momento, del grado de consenso de sus afiliados, teniendo en cuenta la complejidad de los intereses particulares de estos y la lógica "política" o "globalista" de sus direcciones.

En general los aparatos burocráticos y partidarios oponen fuertes resistencias a la apertura de nuevos cauces participativos porque significan la irrupción de nuevos grupos sociales en la escena política e institucional y, sobre todo, porque introducen una dosis de imprevisibilidad, de comportamientos poco reglados, de posible desorden. Esta resistencia puede resultar decisiva pues la eficacia y el desarrollo de los procedimientos participativos depende en gran medida de la voluntad política de quienes gobiernen en las instituciones que pueden apoyarse en el peso de la legalidad y en la inercia administrativa para oponerse a las innovaciones participativas. Hay que tener en cuenta que en el ámbito ciudadano las organizaciones sociales son relativamente débiles o extremadamente especializadas (corporativas, vecinales), y que la mayoría de la población tiende a establecer relaciones individuales y directas con la Administración.

No hay modelos experimentados de participación directa, ni unas instituciones o procedimientos participativos legitimados como los que existen para la democracia representativa de base electiva. El desarrollo del Estado moderno, por otra parte, ha favorecido la expansión y la legitimidad de los cuerpos de administradores públicos, de los funcionarios profesionales, que vean casi siempre en la participación directa un trastorno para el servicio y una injerencia indebida en su actividad. En estas condiciones la progresiva legitimación y la experimentación creciente de prácticas participativas, la formalización y la generalización de procedimientos de participación directa, solo pueden explicarse porque responde a unos movimientos de fondo en nuestras sociedades.

5. La Participación requiere un



La participación requiere un cierto grado de institucionalización, aunque no puede reducirse a ella. (Plaza de Oriente, Madrid).

cierto grado de *Institucionalización*, de regulación jurídica, sin la cual ni las autoridades locales y las administraciones públicas se sienten obligadas a concertarse con las organizaciones ciudadanas ni éstas se ven reconocidas y estimuladas en el ejercicio de sus derechos formales al respecto. Pero la participación no se reduce, ni puede pretenderse, a esta institucionalización.

La Participación se basa en una ciudadanía activa y en la existencia de una red lo más densa posible de organizaciones sociales de todo tipo. Sin una fuerte vida asociativa la participación no es posible.

Y, en cualquier caso, en la medida que la regulación jurídica tiende a construir un orden estático, hay una inevitable tensión entre participación directa e institucionalización formal. La participación es abrir un proceso dinámico que cuestione permanentemente el orden establecido. Lo cual, desde una perspectiva radicalmente democrática, nos parece deseable. Como decía Tocqueville "una Nación que no pide más que orden ya es esclava en el fondo de su corazón".

Barcelona, mayo de 1986.

La Participación requiere un cierto grado de Institucionalización, de regulación jurídica, sin la cual ni las autoridades locales y las administraciones públicas se sienten obligadas a concertarse con las organizaciones ciudadanas ni éstas se ven reconocidas y estimuladas en el ejercicio de sus derechos formales al respecto. Pero la participación no se reduce, ni puede pretenderse, a esta institucionalización.

Fernando Viviescas M.

Arquitecto, Profesor Asociado e Investigador de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia. Seccional Medellín.

Fernando Viviescas M.

Identidad Municipal y Cultura Urbana*

(Notas para una propuesta)

"...El hombre es sobre todo espíritu, o sea, creación histórica y no naturaleza. De otro modo no se explicaría por qué, habiendo habido siempre explotados y explotadores, creadores de riqueza y egoístas consumidores de ella, no se ha realizado todavía el socialismo. La razón es que sólo paulatinamente, estrato por estrato, ha conseguido la humanidad conciencia de su valor y se ha conquistado el derecho a vivir con independencia de los esquemas y de los derechos de minorías que se afirmaron antes históricamente. Y esa conciencia no se ha formado bajo el brutal estímulo de las necesidades fisiológicas, sino por la reflexión inteligente de algunos, primero, y, luego de toda una clase sobre las razones de ciertos hechos y sobre los medios mejores para convertirlos, de ocasión que eran de vasallaje, en signo de rebelión y de construcción social".

A. Gramsci.

Preámbulo ineludible

El siete de noviembre de 1985, en la Plaza de Bolívar de Bogotá, entre los escombros dejados por el incendio y bombardeo causados por el enfrentamiento militar entre los ejércitos de la desesperanza y la prepotencia, se mezclaron junto a los restos calcinados de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, sus acompañantes y sus atacantes, las cenizas de los pocos elementos que con solvencia aún se podían mostrar de nuestra ilusión democrática.

Este arrasamiento, cuya significación histórica aún no logramos comprender, removió hasta los cimientos todas las instituciones de la Nación y la discusión que se formó y difundió sobre las responsabilidades de quienes tuvieron algo que ver con el insuceso, en el momento de las definiciones, incluyó prácticamente a todo el aparato político-militar de dominación que tiene vigencia en Colombia.

A todo el mundo se le preguntó por su actitud, a todo el mundo se le exigió (aún se les siguen exigiendo) explicaciones sobre sus proceder y/u omisiones; además, todo el mundo se sintió obligado a participar en la controversia y a dejar conocer su opinión en relación con el dramático y trascendental acontecimiento.

De la única persona que, a juzgar por la información de los medios de comunicación, no se conoce ningún pronunciamiento, ninguna declaración y de quien, además, nadie ha pensado que tuviera alguna responsabilidad en la tragedia, ni que tenga que declarar nada, y por ello ningún reportero se ha preocupado por hacer conocer sus apreciaciones sobre el holocausto, es el Alcalde de Bogotá; a pesar de que la batalla, de más de 24 horas, tuvo lugar a unos pocos metros de su despacho.

Hasta ahora, el Alcalde del Distrito Especial de Bogotá no ha rendido una sola manifestación oficial frente

* Ponencia presentada en el marco del "Seminario Latinoamericano sobre los Municipios y los Gobiernos locales" celebrado en Bogotá y Tulúa entre el 9 y el 13 de junio de 1986. Con la coordinación de Foro Nacional por Colombia, CLACSO e Instituto de Cooperación Iberoamericano.

al asunto y, lo que es más significativo, a nadie se le ha ocurrido que él tenga que hacerlo.

Sólo una semana después de esta debacle política el Nevado del Ruiz ahogaba en barro a 25.000 habitantes y a la historia de cien años de uno de los pueblos más bellos de Colombia. La tragedia natural sorprendió indefensos a los Armeritas a pesar de que su Alcalde con muchos de sus pobladores estuvieron desde muchos meses antes, en una actitud extraña en los alcaldes de los municipios de Colombia, alertando a las autoridades competentes sobre la inminencia de la catástrofe y rogando y trabajando denodadamente para que tanto el Gobernador del Departamento como el Ministro de Minas y Energía, que son quienes jerárquicamente tenían la obligación de atender las labores de prevención de la avalancha y haber contribuido para disminuir el desastre e incluso impedir que el fenómeno natural afectara a alguien, tomaran el caso en sus manos, pues él no tenía ni las atribuciones ni los recursos necesarios para hacerlo.

El Alcalde de Armero, hasta que el barro los sepultó a él y a su pueblo, estuvo clamando por ser atendido como vocero de su comunidad y al momento de sucumbir lo único que había logrado de parte del Gobernador era que éste, haciendo uso de su posición jerárquica¹ le hubiese prohibido tocar el tema en su presencia; y del Honorable Señor Ministro, simplemente la consideración de que él —el Alcalde— con sus gestiones y alertas era mucho más peligroso que el mismo volcán².

Unos pocos años antes de este terrible noviembre negro, en Medellín uno de los alcaldes más lúcidos que ha tenido la ciudad se negó a consolidar la solicitud expresa y multitudinaria de los habitantes de esa urbe de que una importante extensión que dejaba el antiguo Aeropuerto (que todavía hoy no ha podido decidirse a qué va a ser destinado) fuera convertida en un lugar para la recreación metropolitana de un municipio que no tiene sitios para la lúdica ciudadana, argumentando que definitivamente el ente municipal no tenía cómo construir ni sostener ese gran



parque y que, por tanto, era una locura embarcarse en esa aventura.

Introducción

Hemos descrito estas actitudes básicamente por las siguientes razones: En primer lugar, porque en niveles diversos están relacionadas con hechos sumamente significativos y trascendentales para el país, su historia contemporánea y futura.

En segundo lugar, porque el abanico de escalas que presentan los sitios donde tuvieron lugar, muestra claramente cómo el problema que vamos a tratar no tiene que ver con consideraciones circunstanciales, como el tamaño del municipio, ni con el lugar que en la jerarquía que podría hacerse de estas circunscripciones ocupe cualquiera de las municipalidades: hablamos del Distrito Especial de Bogotá, la ciudad más grande y la Capital del país; de Medellín, el segundo centro urbano de la Nación y pionero de la industrialización, con el Plan de Desarrollo que ha mantenido una mayor vigencia en los últimos 30 años y de un pueblo, hoy desaparecido, que por el trabajo de sus difuntos 25.000 habitantes había llegado a constituirse en el centro representativo de una región líder de la tecnificación agrícola nacional: Armero era, por decirlo así, el nodo del desarrollo del norte del Tolima.

En tercer lugar, porque la variedad de circunstancias sociales que interesan muestra que tampoco la problemática tiene ubicación exclusivamen-

El Alcalde de Bogotá, como primera autoridad de la ciudad, no tuvo ninguna injerencia en los acontecimientos del Palacio de Justicia.

1. El artículo 201 de la Constitución Colombiana dice así: "En todo municipio habrá un Alcalde, que ejercerá las funciones de *agente del Gobernador*, y que será Jefe de la Administración Municipal..." (Subrayado nuestro). Castro, Jaime (Comp.) (1982) *Constitución Política de Colombia*. Fundación Friedrich Naumann, Editorial Oveja Negra, Bogotá, Colombia, p. 143.

2. Estas situaciones fueron profusamente publicitadas por la prensa nacional en los días siguientes a la tragedia, y, sin embargo, nunca fueron ni explicadas ni desmentidas por los connotados protagonistas.

te en una u otra de las instancias estructurales en las que se asienta el funcionamiento de este país, sino que atraviesa la totalidad de las esferas de movimiento y desarrollo del municipio colombiano: la económica, la política, la ideológica, la ecológica, la ambiental. En Bogotá la consecuencia de la acción de la cual, según parece, ni se enteró el Alcalde, fue la destrucción total del asentamiento espacial de nuestra identidad democrática; en Armero se hundió el pueblo mismo con su espacio, con sus habitantes, con sus constructores y con su Alcalde; y en Medellín se trata de las respuestas dadas oficialmente a los primeros intentos de la población por replantearse una nueva forma de habitabilidad, en una ciudad en la que el área colectiva y de disfrute nunca fue considerada como parte integrante del entorno ciudadano.

Finalmente, en el conjunto muestran, en un momento dado del desarrollo histórico del país (el cual, por lo demás, se puede repetir en cualquier instante) los efectos definitivos y dramáticos del funcionamiento constante de la falta de presencia de la entidad municipal en la cultura política colombiana.

Aquí comienza nuestra hipótesis: El Municipio en Colombia no existe más allá de su materialidad territorial³, de su consideración como contenedor físico de las funciones productivas y de su acondicionamiento como espacio inmediato de manipulación del poder político y económico.

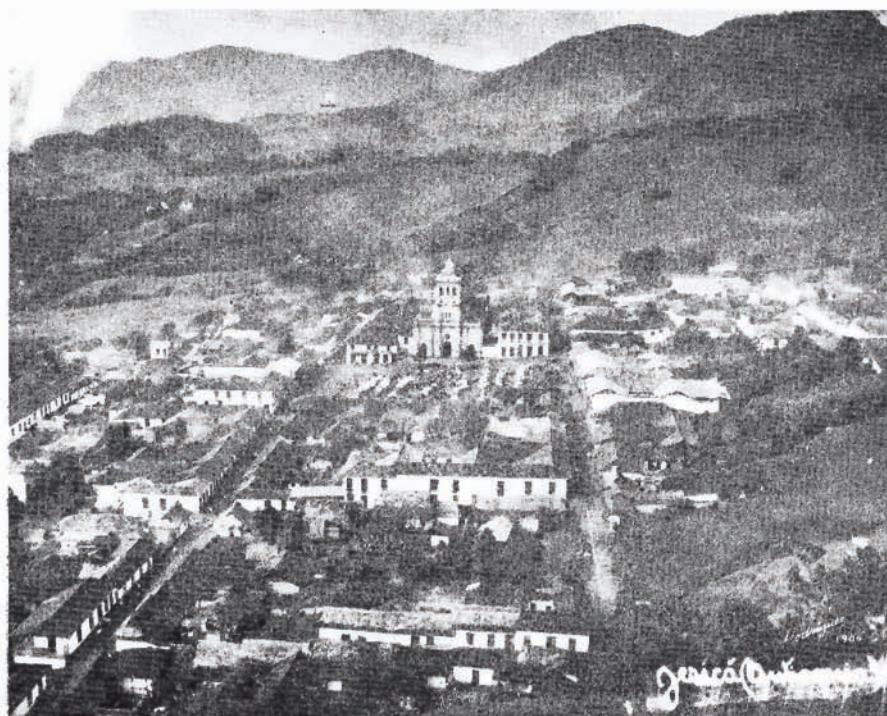
El Municipio colombiano no cuenta en su estructuración interna con mecanismos ni con dinámicas que fomenten y sostengan procesos que solidifiquen una personalidad creativa que supere la imagen del estereotipo que maneja la ideología. No tiene, en este sentido, una identidad propia y por ello no pesa en el momento de la toma de decisiones ni sobre su entorno ni sobre ámbitos más amplios.

Ahora bien, el análisis de las razones por las cuales el municipio colombiano como instancia ciudadana no tiene ninguna presencia ni se ha forjado una personalidad que se haga tener en cuenta de manera articulada en la vida nacional, muestra de inmediato la falta de una reflexión seria,

rigurosa y sistemática del mismo, que sobrepase los límites tradicionales de la apología y del folclor.

Cuando en Colombia se conformó el marco estructural capaz de revolucionar este estado de cosas, esto es, el proceso de urbanización a finales de la década del cuarenta, la coincidencia, en el mismo momento, de la definición institucional del Estado y la agudización de una crisis que se venía gestando tanto nacional como internacionalmente en los veinte años anteriores, impidieron que se le diera la nueva dimensión al Municipio como

El Municipio en Colombia no existe más allá de su materialidad territorial.



27

forjador de la ciudad colombiana contemporánea, porque la violencia y el estado de sitio, por un lado, combinados, por otro, con la imposición institucional de la planeación urbana funcionalista, acrítica y extranjerizante, funcionaron esencialmente sobre la base de la separación entre el ciudadano y su espacio inmediato. Se expulsó al ciudadano del espacio público y se le encerró en su espacio interior e individual.

De esta manera lo que se ha mantenido es la ausencia del conocimiento de los municipios, de las calidades de la vida municipal y de su potencial cultural y político, pues nunca se ha logrado que la población pueda ela-

3. Dice el artículo 50. de la Constitución: "Son entidades territoriales de la República los Departamentos, las Intendencias, las Comisarias y los Municipios o Distritos Municipales, en que se dividen aquellas y éstas...". Castro, Jaime, Op. cit., p. 21.

borar una reflexión independiente sobre los problemas concretos que la afectan cotidianamente.

A nuestra manera de ver, el rescate de ese espacio de reflexión municipal independiente y el conocimiento del significado de la vida ciudadana son las bases de una reformulación de la participación popular en la caracterización de la calidad de la vida colectiva, sobre la cual se fundaría la cultura urbana que, al resaltar la significación del municipio, le permitirá fijar su personalidad y por tanto alcanzar la presencia que hoy no tiene en la vida política y social del país, por la vía de la confirmación real de un poder local, sustentado con el conocimiento de las condiciones concretas de existencia de cada municipio y de la significación que tiene su articulación al ente nacional.

1. La ausencia de cultura urbana y el deterioro de las formas de vida

La separación tajante del ciudadano de los destinos de su entorno inmediato tiene, desde luego, consecuencias negativas de todo tipo; pero donde de manera sutil se torna más peligroso es en el campo de la cultura, en la medida en que la falta de una referencia identificatoria de pertenencia a un lugar —por el mismo hecho de que no se puede participar de manera activa y creativa ni en su planeamiento ni en su transformación— va eliminando en la población la posibilidad de establecer lenguajes de referencia y de representación, por ejemplo espaciales, que activen el enriquecimiento y la recreación de los elementos que propenden por un elevamiento de las condiciones de existencia⁴.

En Colombia esto ha tenido efectos desastrosos en todos los sentidos, pero ha sido particularmente nefasta en lo que tiene que ver con el presente y futuro de su estructura espacial puesto que en lugar de una cultura urbana lo que se ha impuesto al conjunto del conglomerado poblacional —que cada vez está más ubicado en las ciudades— es una ideología que en la práctica propende por la limitación o desvalorización de las aspiraciones cualitativas de los habitantes,



Plaza de Cisneros en Medellín; de ella sólo queda hoy en día el recuerdo y la nostalgia.

en lo que tiene que ver con el entorno de su existencia y con las circunstancias que informan la vida cotidiana.

Los efectos políticos y ambientales de la acción de minimizar e impedir la aparición de una identidad cultural ciudadana, fundada en el conocimiento y análisis de los problemas cotidianos e inmediatos y en el control de sus eventuales soluciones, tienen presencia en todos los campos de la cotidianidad⁵.

Sin embargo, porque allí son más fácilmente apreciables, vamos a esquematizarlos a través de exponer lo que ha pasado con el concepto de casa de habitación de la unidad familiar y cómo la proyección de esta ideología al espacio urbano ha afectado la calidad de la unidad espacial ciudadana mínima, esto es, al barrio y aún más ampliamente a la relación que los ciudadanos establecen con su entorno espacial inmediato y a nivel de la ciudad.

En Colombia el concepto de casa de habitación, entendida como el espacio en el cual la unidad familiar (cualquiera que sea su concepción) tiene la posibilidad de morar, esto es, de construirse y desarrollarse, ha venido siendo sometido sistemática-

mente a un proceso de empobrecimiento de su connotación que ha dejado como interpretación la ideología de que la morada puede ser simplemente cualquier espacio sobre el cual la familia puede reclamar la propiedad. El alcanzar la propiedad legal sobre eso que ahora se llama "vivienda" ha venido a reemplazar la reivindicación por un lugar no solo suficiente —en lo que toca a su extensión y dotación— sino digno y edificante en términos de lo que pueda brindar a sus habitantes en lo referente a sus posibilidades creativas tanto materiales como espirituales e intelectuales.

En la práctica lo que se ha logrado es que el ciudadano resigne la lucha y cambie su aspiración hasta el punto

4. En este contexto, cuando hablamos de la cultura no lo hacemos desde una postura meramente intelectual sino, más bien, entendiendo que hay que rescatar el sentido político que tiene la actividad creativa que identifica y personaliza a las poblaciones.

5. La investigación cuidadosa y sistemática, desarrollada por todas las disciplinas tanto científicas como artísticas, podría mostrar cómo incuestionablemente tiende a disminuir el horizonte político de las reivindicaciones ciudadanas.

de que la fijación espacial que ahora informa las luchas populares cotidianas por encontrar un lugar para vivir en la ciudad, difiere radicalmente del proyecto de habitación que sustentaba la confrontación que también libraban las masas urbanas a mediados de la década del cuarenta, cuando se iniciaba definitivamente la construcción del espectro urbano que hoy tiene este país.

En 1940-1950 se luchaba efectivamente por una casa regularmente dotada; ahora se aspira meramente a un "lote con servicios" y aún sin servicios.

Se ha desvirtuado, en menos de cincuenta años, el concepto de morada, es decir, la referencia espacial inmediata del descubrimiento y la sorpresa de la infancia, del temor y de la audacia juveniles y de la reflexión y maduración adultas de todos los ciudadanos, para encasillarla en la idea del tugurio serializado, institucional o de invasión⁶.

Este fenómeno, desde luego, tiene implicaciones inmediatas tremendas en la medida en que significa que cada vez más gente tiende a vivir en condiciones físicas peores de existencia. Pero, sin desconocer este punto, lo determinante es la naturalización de ese proceso de deterioro del concepto que en términos ideológicos se generaliza entre la población, por la carencia en el espectro político y cultural de la sociedad de referencias conceptuales alternativas, frente a las cuales se pudiera evidenciar la pobreza de esas propuestas sociales institucionalizadas.

Esta falta de referencias culturales de la ciudadanía, que propenderían siempre por la cualificación de la existencia, deja la iniciativa de la formulación de propuestas de solución a los sectores dominantes y condena a la población a no tener más referentes espaciales y cualitativos que el ofrecido por un ente, unas veces estatal, otras privado, que no se plantea el problema sino en términos cuantitativos: de los réditos que la eventual solución deja, tanto económicos como políticos⁷. De allí que las concepciones estéticas y renovadoras se empobrecen y el espacio físico y la calidad de la vida cotidiana se deterioran.

Ahora bien, esta ideología, que mirada dentro del marco individualizante y aislador que caracteriza el desarrollo social capitalista podría pensarse como inocua en el contexto de lo urbano, tiene especialmente en el espacio de la ciudad su efecto más impactante y de mayor relevancia. Entre otras cosas, porque quienes han impuesto el tipo de espacio urbano colombiano contemporáneo nunca han formulado una concepción coherente y articulada de sus constitutivos. Así, mientras en relación con el deterioro de la casa como concepto por lo menos se partió de una idea que había sido concretizada en la historia colombiana hasta el proceso de urbanización, en lo relativo a la espacialidad de la ciudad colombiana no se partió prácticamente de nada: Ni el estado de sitio, ni la Planeación Urbana permitieron formularlo de una manera articulada como proyecto. De esta forma la población colombiana nunca ha podido concebir el espacio urbano como continente vivencial.

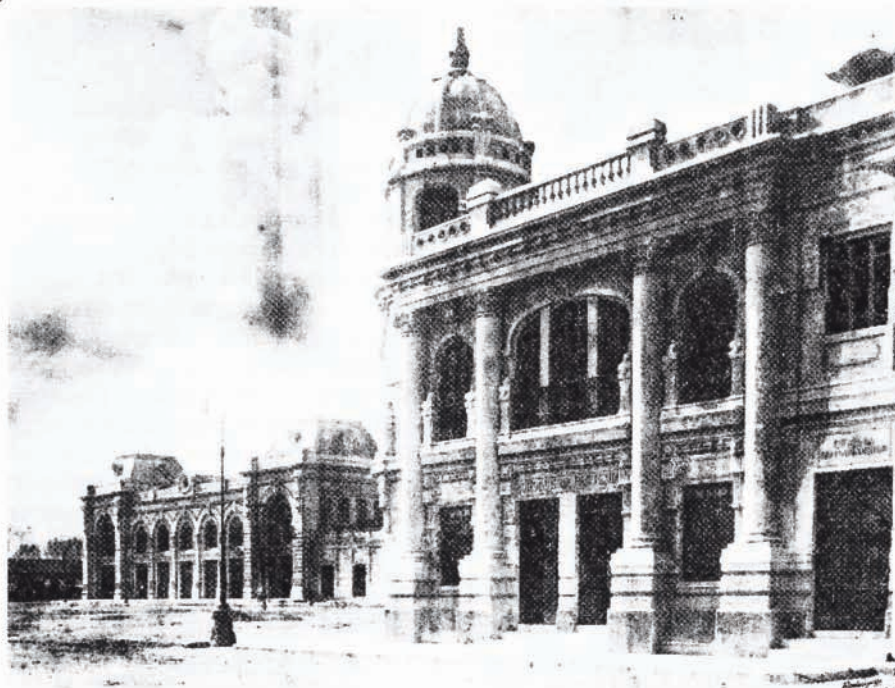
A esto se agrega que el mismo proceso agobiante de la consecución y acondicionamiento de un albergue para la unidad familiar, en que se ha

convertido el llamado "problema de vivienda", tiene como una de sus consecuencias el que cada vez en mayor cantidad la familia tiene que dedicar más recursos (económicos, humanos, materiales) a terminar la propia residencia, con lo cual se logra que el conjunto de los habitantes ciudadanos estén más tiempo limitados únicamente a servir su habitación, aislándose de cualquier contexto que implique intereses más colectivos. Por este camino se logra, además, despojar a la autoconstrucción de su potencial cultural pues se le reduce a

6. Hay que anotar que este deterioro real e ideológico no cubre solamente a los sectores más pobres de la sociedad, sino que también paulatinamente va alcanzando los sectores medios y medios altos. Ahora los apartamentos de estos segmentos sociales, para poner un caso, tienden siempre a ser mucho más pequeños.

7. Es decir, en el terreno donde se puede manipular todo lo cuantitativo: ¿Cuántas viviendas hacen falta? ¿Cuánto cuestan los terrenos? ¿Cuánto han subido los materiales? ¿Cómo se ha aumentado la productividad en la industria de la construcción? ¿Cuántas viviendas sin cuota inicial se pueden ofrecer para que impacten al electorado? ¿Cuántas se han entregado? ¿Cuántas viviendas y lotes se pueden expropiar sin poner en peligro el régimen social de propiedad?, etc.

29



La población colombiana nunca ha podido concebir el espacio urbano como continente vivencial.

ser la *única* manera que le queda al grueso de la ciudadanía para lograr vivienda individual.

En el ámbito urbano esto genera como resultado, al menos, dos fenómenos ideológicos: en un sentido, al concentrar la unidad familiar en su propio albergue se aísla el ciudadano de la relación con el espacio público, pues el trabajo sobre la dimensión espacial aparecería marcado con un carácter estrictamente privado: su propia casa, y en cambio el espacio público aparecería ajeno a los intereses del individuo. En la obligatoriedad por construir su espacio privado el ciudadano renuncia o, en todo caso, pospone su intervención sobre el espacio público. Así las cosas, en el plano ideológico se afianza la creencia de que la intervención sobre el espacio está enmarcada por la relación privada. Más allá de los límites de la propiedad, *el espacio siempre es ajeno*.

Además, por otro lado, en el plano esencialmente físico se afirma también la idea de que el espacio público no es más que un excedente: lo que queda donde no se han construido edificaciones; se afianza la concepción del espacio público como un residuo: lo que no se construye o no se construyó. Al concentrar todos los recursos a la construcción del espacio privado, el conjunto de la población se aísla de la consideración del espacio público —sobre el cual, de hecho, no interviene— y éste queda efectivamente como un vacío, como algo que sencillamente no ha sido ocupado.

Es así como los efectos del funcionamiento de lo económico, que enmarca el llamado problema de la vivienda, se combinan con una carencia cultural, la inexistencia de referentes espaciales de la casa y el barrio, para producir la materialización de una negación política: la ausencia del ciudadano del espacio público, incluso físicamente, más allá de la no participación de la población en su planeación, es resultado, en gran medida, de la no configuración de una cultura urbana que hubiese elaborado una reflexión sobre dicha especialidad, de tal manera que en el ámbito político la mostraba en todo su potencial de realización ciudadana

30



En Colombia las organizaciones de izquierda y populares no se han dotado de una reflexión sobre la vida urbana y su transformación.

y que lo sustentara como un derecho del individuo colectivo.

En efecto, ateniéndonos a investigaciones que hemos realizado recientemente en Medellín, aunque forzando un tanto los términos en aras de la discusión, en cierto sentido puede argumentarse que con todas sus limitaciones ambientales, considerado incluso como residuo y haciendo caso omiso de su cantidad (casi siempre muy escaso) el espacio público está allí en las ciudades, existe realmente. Es tangible en los barrios populares —sitios de nuestras indagaciones— y donde se podría creer que existe en sus más precarias condiciones. Pero lo que no existe, lo que no se logra detectar, es el funcionamiento de una

acción política que le permita a los ciudadanos apropiárselo. Tampoco existe un contexto cultural que permita pensarlo como algo inherente a la condición de la vida y por lo tanto no logra convocar el creativo colectivo que le dé sentido a la intervención ciudadana para transformarlo y enriquecerlo⁸.

Esta alienación con respecto al espacio público no es exclusiva de los

8. Centro de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura (1985) "La calidad espacial urbana de los barrios para sectores de bajos ingresos en Medellín". Universidad Nacional de Colombia. Seccional Medellín.

sectores más pobres de la población. También los sectores medios de las ciudades colombianas expresan claramente esa extrañeza en relación con el espacio colectivo. Por lo menos una muestra de esta concepción puede verse en la delirante debilidad de estos segmentos sociales por los condominios y unidades cerradas, modelos de sus conjuntos habitacionales. La exacerbación del encerramiento en ellos que, aparte de destruir la trama natural de la ciudad, potencia los niveles de agresividad que cada vez aparecen más incontrolados en nuestras ciudades, es una prueba fehaciente de lo arraigado de este desarraigo territorial en las capas medias. Quizá con más fuerza aún aparece este marginamiento del espacio público en los barrios residenciales de los sectores más exclusivos y poderosos de nuestra sociedad. Allí hasta han desaparecido físicamente algunos elementos constitutivos de ese espacio público: En el barrio El Poblado de Medellín hay áreas enteras donde no se han construido aceras. Sólo existe la vía para que pase el carro entre las mallas y murallas que marcan claramente los límites de la propiedad privada.

Y todo este absurdo, trabajando combinadamente, se expresa en la enajenación total del espacio representativo de toda la ciudad: En el Centro y en aquellos sitios donde de alguna manera se concentran actividades de manera masiva. El espacio nunca está en manos de la población; quienes dominan el área son la delincuencia, cuando está ausente la colectividad (en las horas de la noche, por ejemplo) o la gendarmería, cuando la ocupación es multitudinaria. En ambos casos quienes están ausentes son los ciudadanos. Ausentes como sujetos en el sentido de que el espacio no funciona como el elemento complementario de una expresión política o cultural, sino simplemente como contenedor de una muchedumbre que asiste pasivamente a la realización del capital, cotidianamente en el centro de la ciudad, o a la presentación de un espectáculo, en los llamados días de fiesta, en los "lugares de diversión": estadios, teatros, etc. De esta manera el colombiano vive ausente de la ciudad y ésta pierde su

significación y se debilita políticamente porque no puede apoyarse en sus habitantes ya que éstos tampoco sienten su presencia. El municipio no se proyecta, pues, ni hacia adentro ni hacia afuera.

En todo caso el ciudadano nunca es protagonista y, lo más grave, no se siente en el derecho de protagonizar, entre otras cosas, porque no cuenta con el elemento consciente que le vislumbra la posibilidad de crear una nueva relación, una articulación distinta con ese espacio.

En Colombia no se ha logrado abrir por parte de las organizaciones políticas y populares (para no mencionar a los partidos tradicionales) un campo que permita reformular los conceptos que le darían vida y fuerza a la reivindicación urbana. En este sentido, habría que partir prácticamente de cero, en la perspectiva de formular incluso los conceptos.

De la misma manera que es absolutamente necesario rescatar los valores culturales de la casa de habitación para superar el limitado campo de la reivindicación actual de la vivienda, en la que la ha confinado el predominio del concepto capitalista (como únicamente espacio para la reproducción de la fuerza de trabajo) y de la ideología de la planificación (que no la ve sino como una máquina para vivir) se requiere del rescate conceptual *del espacio urbano colectivo* para lograr reformular las reivindicaciones políticas de tal manera que no solo propugnen por ese espacio público sino que, demostrándolo como un derecho ciudadano, se dirijan a potenciarse en términos de *la calidad de esa espacialidad*. Es decir, no solo la lucha por el espacio en sí sino por la creación, la ampliación y la cualificación de las posibilidades de disfrute de ese espacio, para la colectividad.

Ante todo, hay que tener claro que se trata de la fundación de una concepción de la ciudad, sobre la base de anteponer la instancia cualitativa como un elemento esencial en la dirección que debe tomar la acción política. Con esto no queremos decir que deba abandonarse la búsqueda de mejorar también cuantitativamente las condiciones de vida de los ciudadanos. Esto tiene aún una formidable vigencia. Simplemente insistimos en

que ese no puede ser el límite y que además tampoco puede desplazar a un segundo plano al aspecto cualitativo, pues hay que subrayar que la vigencia de la ideología urbana cuantitativista no ha sido inocua en cuanto al aspecto cualitativo: ella ha creado la pobre calidad de vida que ahora caracteriza a las ciudades colombianas y en el campo de lo político ha garantizado que los municipios no puedan desarrollar una lucha identificatoria de su propio destino, con lo cual, como unidades administrativas, han quedado reducidos simplemente a ser los sitios donde con mayor facilidad se asientan los poderes gamonales y clientelistas.

2. La cultura urbana y la concreción de la participación política

En este contexto la búsqueda de la conformación de una cultura política urbana no surge de un simple interés intelectual. De lo que se trata es de reformular, para poner en vigencia, una nueva concepción de la vida ciudadana por la vía de *concretizar la acción política* mediante el reconocimiento del poder creativo de la cotidianidad. Descubrir y organizar para su exposición los componentes, características y contradicciones de la vida diaria (la concreta) por un lado (lo cual le daría un nuevo sentido a la investigación urbana) y buscar la manera de que la población se los vaya apropiando en su pleno significado, hasta que los pueda integrar naturalmente a su espectro de reivindicaciones, por el otro, (que, de nuevo, sería el sentido revolucionario que adquiriría la acción política) son las dos tareas que efectivamente le darían un sentido histórico a la participación ciudadana y permitirían rescatar la unidad municipal de los esquemas tradicionales de hacer política, para que como nueva identidad pueda tener el papel protagónico que le corresponde en tanto, en realidad, los ciudadanos viven de manera concreta es en los municipios.

Se trata de ganar una nueva forma de ciudad en la cual, a más de encontrar en ella el espacio de la producción, se pueda producir el espacio

para la política, para el despliegue crítico de los habitantes.

La concreción de la acción política, en estas circunstancias, sería la vía a través de la cual la población en conjunto alcanzaría una versación sobre las condiciones de existencia que brindaría cada municipalidad y de los potenciales que con su historia y en su desarrollo puede construir, con lo cual se fundaría el concepto de identidad ciudadana municipal, elemento indispensable para rescatar y consolidar la presencia de cada municipio de cara al concierto de la nación y en la relación directa con sus habitantes.

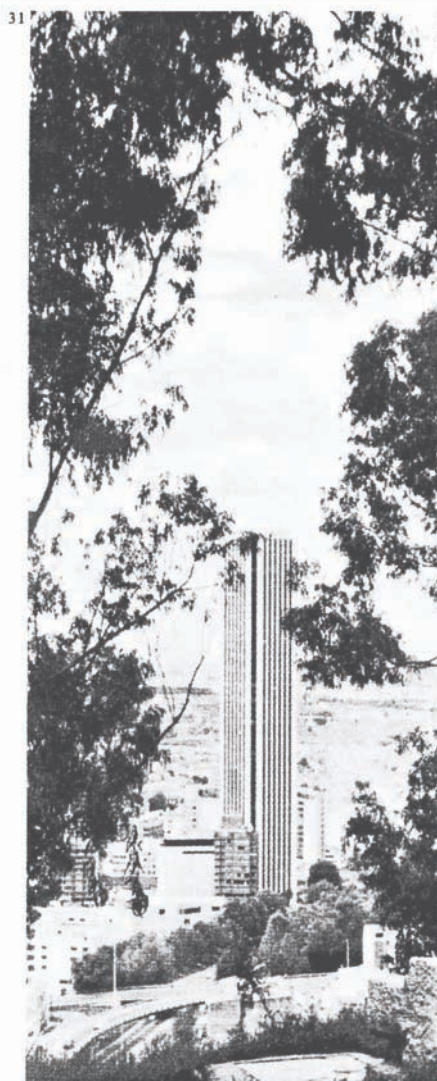
Ahora bien, concretar la acción política por la vía de cualificar el espacio urbano significa históricamente el rescate de la posibilidad real de la participación ciudadana en este país.

El sentido peyorativo, cuando no abiertamente negativo, con que siempre se hace referencia en Colombia a las actividades políticas, a la política en general, no está ligado únicamente a la proliferación, dentro de la casta política, de un precario nivel intelectual y ético, que ha hecho imposible que de dicha dirigencia el país haya logrado obtener, especialmente en los últimos años, casi ningún norte significativo para su trasegar como nación y casi que en relación con cualquier problema trascendental.

Esa inopia intelectual y esa debilidad ética, desde luego, tienen que desanimar a un pueblo inteligente como el colombiano, pero algo que seguramente ha influido para la apatía hacia la política es que el ciudadano en Colombia no se considera participante, porque efectivamente no lo es: los efectos de su participación (simplificada en el voto cada dos o cuatro años) nunca pueden concretarse porque aquellos por quienes vota, o no deciden realmente nada o el efecto de sus decisiones está muy lejos de la inmediatez del entorno en que vive el elector.

Veamos muy rápidamente:

Hasta ahora, el único ejecutivo que elige el votante en este país es el Presidente, cuyo horizonte político y, por lo mismo, de intervención, tiene la escala nacional. En esa perspectiva el lugar del ciudadano que llena la urna



se pierde en un universo de más de mil municipios y por ello no existe ninguna relación directa, ninguna comunicación, ninguna articulación entre el elegido y el elector. De esta manera se crean las condiciones para la abstracción absoluta de la eficacia de la participación política, y por las condiciones de dominación, para la manipulación de los conceptos, de las solicitudes, de las reivindicaciones, lo que da como resultado la simplificación y la generalización de las respuestas y de las eventuales soluciones.

Después del Presidente, hacia abajo en la jerarquía del Poder Ejecutivo y aproximándose en la escala geográfica al ciudadano común y corriente (que es el único real) el elector no elige a nadie, y los puestos se ven ocupados por gentes cuya condición puede no

tener que ver nada con la circunscripción electoral: los Gobernadores y los Alcaldes de las ciudades principales, por mandato constitucional, son nombrados por el Presidente, mayormente condicionado por los resultados electorales⁹. Y los Alcaldes de los demás municipios son a su vez nombrados con los mismos procedimientos, o peores, por los Gobernadores, cumpliendo estrictamente la norma constitucional que estipula que "en todo municipio habrá un Alcalde que ejerza las funciones de agente del Gobernador"¹⁰.

Así, cualquiera puede ser Alcalde de cualquier municipio; puede ser nombrado por cualquier circunstancia y, desde luego, puede ser removido por cualquier motivo. Pero en todo caso, todos esos irs y venires pueden ocurrir, y de hecho ocurren, sin que la ciudadanía se entere, y además, ciertamente sin que ésta se vea afectada porque, pase lo que pase, siempre pasa sin que cambie nada.

De esta manera, en todo el esquema, pero de manera dramática, por la política, en el ámbito municipal se abstrae completamente el sentido de la participación ciudadana pues un Alcalde, cuyo nombramiento tiene esas características, no tiene cómo hacerse vocero de la ciudadanía, de sus problemas e inquietudes porque con ella no tiene ningún nexo, ya que por mandato constitucional él no es el agente de los ciudadanos sino del Gobernador.

Por otro lado, en relación con los Concejos Municipales hemos de decir que ellos sí que representan esa abstracción de la política, cuando se pretende mirarla articulada a las reivindicaciones por el mejoramiento de la vida cotidiana.

No sólo los alcaldes —ese tipo de alcaldes de que hemos hablado anteriormente— pueden desconocer los acuerdos de los Concejos Municipales, como de hecho ocurre muchas veces, sino que aún los Gobernadores deben vigilar sus procedimientos¹¹ y,

9. Artículo 120 de la Constitución. Ver Castro, Jaime. Op. cit. p. 91.

10. Artículo 201 de la Constitución. Ver Castro, Jaime. Ibid. p. 143.

11. Artículo 194 de la Constitución. Ver, Castro, J. Ibid. p. 139.

claro, el Presidente tiene aún mayor jurisdicción sobre ellos.

Los Concejos no manejan nada. Aparte de manipular los presupuestos no hacen uso de ninguna atribución edificante, que les dé sentido¹². Por ello se han convertido en los principales centros de descomposición política del país. Ni siquiera la pertenencia a ellos es considerada como una práctica profesional: Con excepción de las ciudades principales, la gran mayoría de los municipios no les pagan a los ediles por su labor. De allí que su actividad sea considerada marginal, superflua y, por tanto, sin ninguna presencia.

A diferencia de lo que ocurre con el Alcalde, los Concejales sí son elegidos por los ciudadanos, pero la ninguna vigencia real del organismo al cual se adscriben hace que en realidad no le respondan a nadie; participan en la conformación de una corporación que no tiene ninguna competencia distinta de la que le da la manipulación de la arbitrariedad para controlar la burocracia de las grandes y de las pequeñas ciudades. Más allá de su participación en este proceso de perversión de la instancia política, nada tienen que ver con las acciones que de una u otra manera afectan a la ciudadanía. Por ejemplo, en Medellín, la segunda ciudad del país y con una población arriba del millón y medio de habitantes, el Tren Metropolitano, que ya se empezó a construir, no ha tenido nada que ver con el Concejo Municipal.

Allí mismo, la determinación sobre la destinación de un área apta para la recreación ciudadana y que por ahora solo sirve para que 20 dueños de capital (de todas las temperaturas) puedan pasear lo más cómodamente posible, la van a tomar cualquier cantidad de corporaciones, empresas y personas, pero entre ellas no figura el Concejo de la ciudad.

Rápidamente descrita, esta es la estructura de la soledad política de la instancia municipal colombiana, en una concepción política de la política que al abstraer completamente su significado, porque no tiene ningún asidero con el mejoramiento de las condiciones reales de existencia de los ciudadanos, deja a éstos sin poder desarrollar su ciudadanía, entendida

ésta como la participación activa y consciente de la población en los destinos de la urbe que construye y habita.

Es esa la soledad que hay que habitar de sentido mediante la construcción crítica de un nuevo concepto de ciudad que le restituya la significación a la vida municipal, por la participación activa y consciente del ciudadano en la construcción de su propio entorno espacial, en el cual mediante un trabajo cualificador eleve sus condiciones de vida, tanto materiales como espirituales.

3. El potencial político de la calidad espacial o la arquitectura de la ciudad

Como hemos visto, la necesidad de construir una cultura política urbana no es meramente un prurito intelectual sino que es una reivindicación históricamente necesaria. De igual manera no andamos por la mera utopía cuando la formulamos proponiendo como pilar fundamental de su conformación el propender por elevar la *calidad espacial de nuestros municipios*.

La aparición de la calidad espacial como un elemento articulador de la reivindicación de la vida del ciudadano no es un hecho aleatorio; al contrario, es absolutamente lógico en la perspectiva histórica. El hombre en

tanto ser social es esencialmente espacial y en este sentido puede decirse que ES en cuanto ESTA y que su ser depende fundamentalmente de *cómo esté*. Ahora bien el nivel cualificador de la existencia está directamente ligado a la instancia espacial. Es en la cualificación del espacio donde, a la vez con mayor rigurosidad y agilidad, puede fundarse socialmente la necesidad de una arquitectura para cada conglomerado, entendida dicha necesidad como la fijación del paradigma cultural al cual aspira cada formación social. La arquitectura, en tanto despliegue máximo de la cualificación del espacio en el que el hombre —esto es la sociedad— está, se constituye en la máxima expresión de la capacidad cultural, es decir, creativa de cada uno de los conglomerados humanos.

A su vez, la aparición de la reivindicación cualitativa del espacio, o sea, el reconocimiento por parte de una sociedad de la necesidad de la arquitectura y el urbanismo, señala el inicio de la madurez histórica de ese conglomerado.

La aparición de esa necesidad marca el hito de maduración cultural en los pueblos porque la cualificación

12. Ver artículo 197 de la Constitución, en Castro, J. Ibid, pp. 140 y 141.



Los sectores populares han desarrollado particulares formas de arquitectura y vida urbana. (Barrio San Rafael de Bogotá).

del espacio no surge como necesidad social de manera caprichosa, ni tampoco aparece fatalmente en un determinado tiempo, digamos por caso, de desarrollo económico. Para que pueda darse la aparición de la calidad espacial como requerimiento de la sociedad, se ha tenido que dar en ella un avance ideológico y político en la concepción de la existencia, en el cual se ha consolidado el reconocimiento, por parte de la población, de que las actividades en las cuales se materializa ese ente social tienen sentido en la medida en que su despliegue contribuye a enriquecer y a elevar el nivel de vida, no solo físico, sino intelectual y espiritual de la población. Es en ese momento, esto es, cuando la tendencia creativa empieza a fijar su presencia y a confrontar las estructuras políticas y todo el marco cultural de la sociedad, cuando aparece la arquitectura como posibilidad ya que todas esas actividades se realizan invariablemente en un espacio y, en ese nuevo contexto, es ese espacio el que las cualifica. Es entonces cuando deviene la posibilidad de la arquitectura.

Ahora bien, porque hace parte de ese proceso de identificación de la posibilidad del futuro de los pueblos es por lo que la necesidad de la cualificación espacial no aparece tardíamente, como una etapa posterior a la hipotética solución de los aspectos cuantitativos de la problemática social. Su presencia se fija precisamente como una denuncia de la imposibilidad del régimen vigente de construir un ambiente digno, edificante y creativo para la población; es ahí donde marca su sentido políticamente revolucionario y allí aparece como un paradigma aunque, como en el caso colombiano, aún estén muy lejos de solucionarse las insuficiencias cuantitativas. La arquitectura no surge como una complementación sino como una propuesta completamente nueva. Es por ello que la calidad espacial aparece en esa articulación con la necesidad de darle vida a las distintas instancias espaciales en las cuales toma materialidad una nación: en este caso concreto, a los municipios.

Ese es el punto que ha alcanzado —contra toda la reacción— el pueblo colombiano y por ello es indispensable



De la arquitectura popular a la...

33

ble plantearse la perspectiva política que permita que ese desarrollo hacia adelante no sea tronchado como hace cuarenta años, cuando el orden jurídico espacial represivo que ahora trata de sacudirse el país tuvo su origen sobre las ruinas de la ciudad incipiente que valerosamente estaban construyendo los miles de campesinos recién urbanizados que la violencia, el capital y la historia habían comenzado a arrojar desde sus parcelas a las aldeas grandes que eran en ese entonces los llamados centros urbanos.

4. A manera de conclusión

Por lo demás, este proceso de configuración de la identidad ciudadana, por la vía de la apropiación espacial y del elevamiento de la calidad del ámbito ciudadano, tiene también elementos actuales que garantizan su consolidación como formulación nodal de una acción política real. Aunque de manera diferente, cubren todo el espectro de municipios que contienen la vida ciudadana de este país.

En los municipios pequeños e intermedios aún se cuenta con la vigencia de la vida municipal, en la cual la plaza y la calle siguen siendo vistas como punto de encuentro y de recorrido. La violencia, el estado de sitio y la represión no pudieron impedir

completamente que la población, especialmente en épocas de festividades y en las conmemoraciones, encuentre en el centro del pueblo y en sus áreas representativas el lugar natural para el despliegue lúdico.

A esta escala la propuesta que invitamos a elaborar, a la vez que rescata estas manifestaciones, les da una nueva vida y las fortalece convirtiéndose así en una barrera contra la paradoja que se presenta hoy en Colombia: que a medida que estas poblaciones crecen y se “modernizan” o se urbanizan, el espacio ciudadano como instancia de disfrute y de significado identificador se va empequeñeciendo y, aún, desapareciendo para sus habitantes.

Pero si en las localidades pequeñas la fundamentación de la cultura política urbana se basa en el fortalecimiento y reinterpretación de su permanencia histórica, aunque limitada, en relación con las ciudades intermedias y grandes, se trata de potenciar un movimiento que se ha ido forjando en el descubrimiento de LA CIUDAD como el continente cultural y espacial irreversible de la historia de la población colombiana hacia el futuro. Fortalecer en ellos una dinámica que tiene en el rompimiento con la ideología represiva de la vida ciudadana y en el rebasamiento del límite cuantitativista de la mirada de las ca-



...arquitectura hecha para los sectores populares.

34

rencias contemporáneas, la base de fundamentación de un proyecto nacional de espacialidad urbana.

Ocurre que para el gran conjunto de la población urbana del país los conflictos de la ciudad ya no pueden mirarse como un simple problema de cantidades. El espacio de cuestionamiento se ha elevado y en él se empiezan a reivindicar no sólo unas posibilidades mínimas de subsistencia sino las estructuras de una *calidad superior en la vida ciudadana*. Eso por un lado. Por otro, políticamente, los horizontes reivindicativos van superando los contextos puntuales y coyunturales característicos de las décadas del 60 y 70, para conformarse en dinámicas que se plantean ya los ámbitos estructurales. La tercera característica que perfila esta tendencia es que, expresado en términos de rescate de la ciudad, no tiene el menor asomo regresivo, ni siquiera nostálgico o reminiscente, como lo han interpretado algunos despistados planificadores y urbanistas. Por el contrario, la tendencia se perfila como un rescate de la ciudad hacia el futuro, en una muestra sorprendente de disposición visionaria que no ha podido ser comprendida por la planeación urbana, pero que, estudiada rigurosamente, de seguro constituye un aporte esencial en lo que metodológicamente habría que construir pa-

ra prefigurar el futuro de nuestras ciudades.

Vale la pena recalcar que de ninguna manera se trata de presentar la ilusión simplista de que los problemas de carencias e insuficiencias por haberse satisfecho hayan sido resueltos y que, por tanto, hubiese llegado el momento de dedicarse a cuestiones más o menos superfluas como la calidad de los espacios públicos. En absoluto; lo que ocurre es que las masas urbanas han logrado comprender: primero, que, con toda la riqueza que a nivel político y organizacional puede mostrar la historia de los movimientos recientes, el énfasis exclusivo en el espectro cuantitativo de sus condiciones de vida ha generado una ciudad, un espacio vivencial y unas condiciones ambientales de existencia no solo insuficientes, sino cualitativamente precarias; y, segundo, que este deterioro del hábitat tiene, en términos culturales, implicaciones negativas y peligrosas las cuales, de no detenerse su incidencia en la vida cotidiana, tendrán consecuencias funestas e irreversibles en la perspectiva política estratégica. Este es el punto esencial que la nueva concepción de la ciudad pretende resolver.

No es, pues, un cambio mecánico de consigna política. Estamos frente a una redefinición de lo que debe ser la ciudad, al planteamiento de un nuevo

contexto en el cual, a las reivindicaciones por la satisfacción de las necesidades físicas e inmediatas, se articula el componente cultural, estético, ambiental y cualitativo de todas y cada una de las eventuales soluciones, pero no como un agregado sino en la configuración de un paradigma cuya base fundamental es la construcción de una ciudad por y para el ciudadano.

Este nuevo paradigma es el que no han logrado comprender los sectores dirigentes que tradicionalmente han dispuesto de la ciudad. Por eso no logran atinar cuál es la lógica del movimiento o, peor aún, permanecen tratando de dar solución a los nuevos problemas con métodos tradicionales que pertenecen, justamente, al marco conceptual que hubo de superarse para lograr identificarlos.

Así se presentan las manidas trabas jurídicas (hasta constitucionales) como obstáculos insalvables; las insuficiencias presupuestales como ancestralmente insuperables, como incorregibles las reconocidas aberrantes distribuciones presupuestales; o como no confiables las evidencias estadísticas sobre las que se basan las nuevas solicitudes, cuando se trata de determinar el perfil que han de tener aquellos ámbitos que van a sustentar la ciudad del porvenir.

Y aquí, como ciudadanos y como profesionales, surge nuestra gran preocupación. En esta incapacidad, por parte de los dueños tradicionales de la ciudad y de sus funcionarios, de comprender los nuevos lenguajes y marcos de referencia, es donde estriba el gran peligro de que a este nuevo proyecto se le dé otra vez una salida esencialmente represiva.

Ya que si por parte de los sectores sociales dominantes no se presentan cambios sustanciales en la concepción de la ciudad y en la perspectiva de su manejo, les va a quedar absolutamente imposible acercarse en términos positivos a un movimiento que es perfectamente irreversible en tanto es la culminación de un proceso de cuarenta años en los cuales los sectores populares, intelectuales y mayoritarios de la ciudadanía, en condiciones más que precarias, han venido madurando cultural y políticamente

para diseñar un concepto de ciudad que como proyecto por construir supera, entre otras muchas cosas, la pobreza ambiental y el deterioro espacial que presenta en este momento la ciudad colombiana.

Este nuevo paradigma contempla como puntos definitorios los siguientes:

a) Una real participación democrática de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones con respecto a la distribución, destinación y asignación del uso del suelo urbano y de los presupuestos municipales.

b) El planteamiento de una nueva jerarquización de las llamadas necesidades sociales en la cual las actividades y espacios que enriquezcan culturalmente la vivencia ciudadana tienen la prioridad.

c) Una clara y definida superación del simple interés al contado y el aprovechamiento a ultranza del rendimiento máximo de cada centímetro cuadrado de terreno, como único criterio para definir las normas de construcción y planeación de la ciudad.

d) Una conciencia definitiva de que hay absoluta necesidad de cambiar drásticamente tanto los montos como las caracterizaciones de la distribución del presupuesto municipal para que éste cubra en lo fundamental, de una manera coherente, suficiente y permanente, tanto la dotación como la implementación y el sostenimiento de aquellas áreas que están directamente articuladas al mejoramiento cotidiano de los ciudadanos.

e) El rechazo, por parte del mismo paradigma, a toda intención de mirarlo con los lentes tradicionales de dominación y control de la ciudad.

No se trata, pues, de una propuesta pasiva que se presenta para ver qué se hace con ella. No, al contrario, es una tentativa que trae y recrea su propia dinámica y cuya implementación significa, necesariamente, el cambio y reemplazo de muchos elementos que han sido mantenidos por épocas seculares. Se presenta, pues, como una alternativa de ciudad a la presente, respaldada en argumentos que tienen en la historia y la cultura sus principales columnas de sustentación y por ello su accionar es siempre crítico.

De esta manera, construir la ciudad por y para el ciudadano es la

única manera de fundar nuevamente la dignidad de la política en Colombia por la vía de la materialización de la participación ciudadana. Es la única forma de darle el verdadero sentido nuevo al llamado poder local y universalizar su pertinencia a nivel nacional.

Así las cosas, hay que decir, sin embargo, antes de terminar estas líneas, que la tarea no es tan simple como pudieran calificarla quienes desostan, por desconocerlo, del potencial del desarrollo cultural de los pueblos.

El artículo No. 46 de la Constitución Política de Colombia tiene vigencia desde 1886, sin que nuestros brillantes y talentosos padres de la patria ni el conjunto de nuestras organizaciones políticas tradicionales ni nuevas, de derecha ni de izquierda, hayan visto la necesidad de estudiarlo para su transformación, a pesar de los formidables cambios que en relación con la instancia espacial ha sufrido esta nación; tiene, ese artículo, expresamente prohibida la ocupación, por parte de los ciudadanos, de la vida pública. Según él, desde el 4 de agosto de 1886, en Colombia: "Toda parte del pueblo puede reunirse o congregarse pacíficamente (pero) la autoridad podrá disolver toda reunión que degenera en asonada o tumulto, o *que obstruya las vías públicas*"¹³.

Pero mucho más clarificador aún para el asunto que nos ocupa es que de lo escrito en la misma fecha, hace 100 años, en el artículo siguiente, ahora sólo queda vigente la disposición de que "...son prohibidas las juntas políticas populares de carácter permanente"¹⁴.

Es decir, que la tarea no es solamente llenar de sentido una instancia ciudadana que ahora no la tiene sino, más bien, de acabar, mediante la consolidación de la cultura urbana, con los cien años de soledad en que este país ha mantenido a la instancia municipal y con los efectos desastrosos que veíamos al principio de estas páginas. ■

Construir la ciudad por y para el ciudadano es la única manera de fundar nuevamente la dignidad de la política en Colombia por la vía de la materialización de la participación ciudadana. Es la única forma de darle el verdadero sentido nuevo al llamado poder local y universalizar su pertinencia a nivel nacional.

13. Castro, J. Op. cit., p. 238 (subrayado nuestro).

14. Castro, J. Op. cit., p. 40 y p. 238.

Movimiento de pobladores y poder local en Chile*

SUR Equipo Urbano

Introducción

Territorio y política. Dos elementos aparentemente ajenos, aunque nacieran juntos. Salvo cuando la política se transforma en guerra, pocos toman en cuenta a los territorios. Pero la política y los territorios, son también un problema de civiles.

El fortalecimiento de los cuerpos municipales fue llevado a cabo en Chile bajo una óptica geopolítica. Después de todo, los territorios son el escenario de la guerra y el enemigo interno vive en ciudades. Eso es lo que se buscaba controlar. Los militares saben esto. Los civiles lo ignorábamos.

El desarrollo administrativo de los municipios en los últimos años, que les ha dotado de recursos y capacidades bastante amplias, puso en el tapete el tema de los gobiernos locales. Desde la óptica del régimen, el problema se plantea como desconcentración de las funciones administrativas y control más cercano de los habitantes. Lejos de construir gobiernos locales, son más bien entes administrativos territoriales de un gobierno central en extremo jerarquizado.

Para los ciudadanos, el proceso de "municipalización" promovido por el régimen, tiene un sello negativo. No sólo porque proviene de una dictadura, sino porque se trata de un cuerpo que ha desmejorado las condiciones de vida de quienes se han visto afectados por sus decisiones y porque aparece como un obstáculo a las posibilidades de expresión y organización de los pobladores en sus territorios.

Pero tampoco para los pobladores hay posibilidades de representación a

través de las instancias opositoras nacionales. El espacio en que los agentes políticos y los actores sociales tradicionales se mueven, aparece ajeno a quienes no tienen otra referencia social que el territorio donde viven. Por eso su irrupción a la política, a través de las protestas, tuvo rasgos de asalto al orden junto con búsqueda de representación.

Los gobiernos locales aparecen como una posibilidad de representación a escala territorial de sectores sin otra vía de expresión. La territorialidad de la política se relaciona precisamente con este punto. En la medida que los espacios nacionales de expresión política se alejan de los territorios, los pobladores tienen como alternativa su defensa comunitaria o la sublevación. Ninguno de estos procesos puede conducirlos a su constitución como actores sociales.

La conformación de los ciudadanos como actores o movimientos, es una condición básica para el proceso democrático. En el caso de los pobladores, este proceso se liga a su capacidad para insertarse en una estructura de representación institucional. Pero esto no depende sólo de ellos. Es necesario que existan los canales adecuados para tal expresión. A nuestro juicio, este y no otro es el espacio de los gobiernos locales. Vale decir, posibilitar la expresión política territorial de los sectores poblacionales.

Política y territorio, términos que hoy se hace necesario combinar, porque hay sectores a los cuales no les ha quedado sino el territorio como referencia de identidad social. Los gobiernos locales tienen una gran posibilidad de contribuir a la con-

formación de actores sociales territoriales. Este es hoy en Chile un problema político de primera magnitud. Después de todo, el territorio no es privativo de los militares y la política es una tradición primordialmente civil.

Los obstáculos

La dictadura

El primero y más importante obstáculo para la existencia de una democracia efectiva de los gobiernos locales en Chile, es la permanencia de la dictadura militar. Es difícil pensar en la posibilidad de existencia de gobiernos locales democráticos, sin un correlato a nivel nacional.

Un gobierno local democrático resulta contradictorio con la permanencia de una dictadura unipersonal, cuya fuerza se expresa a través de una doble estructura jerárquica: la estructura militar y la estructura de la administración interior del país. El municipio chileno se encuentra hoy inserto en esa doble estructura, que en orden de mando es la siguiente: Jefe del Estado (Capitán General), Intendente Regional (General de División), Gobernador (Coronel), Alcalde (Militar en retiro o civil).

La falta de democracia a nivel nacional se expresa en lo local como exclusión de vastos sectores políticos y sociales de la participación en las actividades municipales. El criterio político de la autoridad es utilizar los municipios para cooptar organiza-

* Documento presentado al Seminario Latinoamericano sobre los Municipios y Gobiernos Locales. Bogotá, junio, 1986 (FORO - CLACSO - ICI).



Una calle de Mejillones (Chile). Grabado.

35

ciones o manifestaciones sociales, y por otros medios reprimir aquellas que no puede integrar. La única alternativa de participación local ofrecida actualmente es la de una integración corporativista de la población sin ninguna incidencia en los aspectos políticos comunales.

La existencia de un régimen autoritario no sólo ha restringido las formas democráticas más elementales, sino que también ha repercutido en el funcionamiento de las instituciones y órganos permanentes del Estado, como lo son los municipios. Por ejemplo, la designación, evaluación y renovación de las autoridades de los gobiernos locales ha quedado en manos del Jefe de Estado. El carácter de la administración de cada municipio depende de la capacidad e interés de cada Alcalde para delegar o hacer participar a los funcionarios. Las políticas, leyes y reglamentos se modifican a conveniencia (pública o reservadamente) según sea el balance que realiza el Jefe del Estado. Algunas competencias y atribuciones que los municipios tienen por ley, se ejercen sólo en cuanto existe autorización expresa de las autoridades de nivel jerárquico superior (Intendentes). Por último, la participación vecinal tiene marcadas restricciones, en la medida que los dirigentes de las Juntas de Vecinos son designados por las autoridades municipales y regionales.

Con lo anterior no se quiere decir que los municipios no operan en Chile; sino que existen trabas estructurales e institucionales que impiden que existan gobiernos locales democráticos.

La escasa relevancia del Gobierno Municipal

Un segundo obstáculo que limita las propuestas de constitución de gobiernos locales han sido las escasas atribuciones y recursos que han tenido y por tanto, su menor relevancia y eficacia política respecto del gobierno central y sus aparatos.

Históricamente, Chile se constituyó como nación con base en un Estado centralizado. Al origen de esta institucionalidad política, fueron derrotadas las ideologías federalistas y regionalistas, lo que involucró una importante integración de la Nación en torno al estado central.

A fines del siglo pasado, en 1891, fue formulada una ley de Municipalidades, conocida como "ley de la comuna autónoma". Dicha propuesta obedeció a la presión de grupos oligárquicos tradicionales que intentaron resistir el avance de las ideas liberales. Las acrecentadas atribuciones asignadas a los municipios, no implicaron cambios significativos. La incapacidad técnica, la inercia burocrática municipal y su corrupción produjeron un desprestigio de su eficacia e importancia.

La Constitución de 1925, expresó una reacción centralizadora que se mantendría posteriormente. Se le reconocieron a los municipios un conjunto de funciones de servicio, así como una autonomía sustentada en la elección por sufragio de las autoridades locales. No obstante, el municipio careció de una concepción del rol municipal que permitiera responder a las crecientes demandas sociales fomentando el desarrollo local. Unido

lo anterior a la escasez de recursos municipales, devino una institución cada vez más intrascendente.

Los antecedentes anteriores permiten entender por qué las presiones y reivindicaciones organizadas se ejercieron sobre organismos e instituciones estatales de carácter nacional, antes que sobre los municipios. De esta manera, las atribuciones y recursos que poseía el municipio fueron compartidos con otras instituciones nacionales o simplemente traspasados a estas últimas. Ilustraciones importantes de lo anterior, son lo ocurrido en materia sanitaria, de transporte, abastecimiento; etc. En cuanto a los recursos municipales, en todos los ítems de ingreso fueron establecidos cargos a beneficio del fisco.

La institucionalidad establecida en 1925, asumió fuertes rasgos centralizados, en la medida que el proyecto planteado era de integración de los sectores medios y nacionales, rompiendo el carácter excluyente del estado oligárquico. En tal proceso, el sistema político adquirió un rol central, transformándose en el mecanismo principal de integración. Ahora bien, dentro del sistema político nacional, las municipalidades ocupaban un peldaño bastante inferior. En otras palabras, la integración fue de un carácter marcadamente clientelista, donde los municipios tenían desventajas en relación al resto del sistema institucional.

La formulación de la ley de Juntas de Vecinos en 1968, aunque estableció unidades territoriales como base de la organización de los pobladores, no rompió la tendencia anterior. De hecho, no contempló un fortalecimiento de la institución municipal. También, planteó su promoción y supervisión desde el gobierno central. Por ello mismo, resultó frecuente la repetición de prácticas de clientela a través de la organización vecinal.

El gobierno militar fue quien planteó el tema de los municipios con mayor fuerza. No sólo hizo desde un principio formulaciones tendientes a la descentralización, sino que dotó a los municipios de mayores recursos y atribuciones. Esto se concretó en el proceso llamado de "municipalización" por el régimen.

A nuestro juicio, la explicación de este énfasis debe buscarse en la comprensión de la política como una forma de guerra por parte de los militares. Dentro de una concepción tal, el territorio adquiere una importancia central: Es el lugar donde se encuentra, vive y se desplaza el "enemigo interno"; en otras palabras, es el teatro de la guerra. El proceso de "municipalización", ha estado marcado por este tipo de concepciones afincadas en la seguridad nacional, antes que en consideraciones de carácter económico o administrativo. A modo de ejemplo podemos mencionar que las comunas más conflictivas políticamente, han sido subdivididas en unidades territoriales menores.

La diferenciación entre Municipios: el caso de Santiago

La segmentación y segregación urbana es quizás una de las características más visibles de nuestras ciudades latinoamericanas. Santiago no es una excepción y las políticas municipales o urbanas, antes que reducir la desigualdad, la acentuaron. El sistema de ingresos municipales, compuesto en un 70% de ingresos pasivos, fue tradicionalmente regresivo, y que no había mecanismos de redistribución intercomunal.

A pesar de diversas políticas de redistribución intentadas por los organismos nacionales, tales desigualdades continuaron existiendo. El régimen militar, impuso el mercado como asignador único de recursos, abandonando los criterios de redistribución, intervención o planificación. El resultado de ello ha sido una gran concentración de recursos y obras en las comunas de ingresos medios y altos¹. No está por demás recordar que este tipo de comunas poseían obras e infraestructura de mayor calidad.

En la actualidad, opera como instrumento de redistribución de los ingresos municipales el Fondo Común Municipal. Este, si bien entrega mayores recursos a las comunas más pobres, resulta insuficiente como para disminuir la distancia entre comunas. Tampoco la generación de actividades económicas comunales por parte de los vecinos para asumir parcial-



La segmentación y segregación es una de las características de las ciudades latinoamericanas.

mente los costos de la función municipal, logra acortar la mencionada distancia.

Una reciente reforma municipal procedió a subdividir el territorio de Santiago, creando jurisdicciones municipales de tamaño más reducido. Esta reforma, como explícitamente lo plantea por lo demás, homogeneizó espacialmente sectores de nivel socioeconómico similar². De esta forma, se consolidó administrativamente la segregación espacial.

En el mismo sentido anterior, puede entenderse el programa de erradicación de asentamientos precarios. Este programa ha involucrado el traslado de unas 35.000 familias de bajo ingreso, pero que ocupaban terrenos en comunas de mayor nivel económico, hacia comunas periféricas con ingresos homogéneos. El régimen habla por ello de "municipios libres de pobreza" y "municipios de extrema pobreza". Clasificación que poco contribuye a reducir las distancias ya que los "pobres" pasan a ser otra pesada carga para municipios ya carentes de los recursos necesarios.

La forma de entender la Política y el Estado

Entre los actores políticos democráticos, no han existido propuestas claras que consideren entre sus objetivos la descentralización y el fortalecimiento municipal. Esta afir-

mación debe ser matizada con la producción intelectual, en medios académicos opositores, relativa a la participación y el desarrollo locales. No obstante, tal elaboración no ha sido asumida por los partidos políticos o movimientos sociales.

Hasta ahora, la única propuesta existente establece participación grupal en ciertos niveles del proceso de tomas de decisiones municipal³. Esta propuesta, sin embargo, no define con mayor claridad el carácter de tal participación, el rol que le cabría a la amplia red de organizaciones surgidas en estos años y las formas de ejecución y generación de programas y proyectos.

Los agentes políticos consideran que la política es la que se realiza nacionalmente, en torno y por el con-

1. Labbe, Francisco y Llenes, Marcelo; "Cambios poblacionales en el Gran Santiago: Un Diagnóstico". Encuentro anual de Economistas, Punta de Tralca, diciembre 1985. Rodríguez, Alfredo; "Santiago: Viejos y Nuevos Temas" SUR, doc trabajo 41, Santiago, marzo 1985.

2. Morales, Sergio: La nueva división política administrativa municipal en el Área Metropolitana de Santiago. Vector (PRODELOC) Santiago, mayo 1986.

3. Proyecto Alternativo: "Municipalización y Desarrollo de la Comunidad. Bases de Discusión". Documento 10, enero de 1984, auspiciado por el Instituto Chileno de Estudios Humanísticos.

trol del Estado. No se quiere afirmar aquí que la política no deba hacerse en referencia al Estado. Sin embargo, tampoco los partidos políticos han llegado a determinar las características del Estado que buscan construir, así como tampoco si ésta contemplaría o no el desarrollo de gobiernos locales.

Una clara ilustración de lo que se viene afirmando, lo constituye el documento "La Demanda de Chile". Se trata de una propuesta de claro cariz democrático, elaborado por la "Asamblea de la Civilidad". Este organismo reúne al conjunto de las organizaciones sindicales, estudiantiles, poblacionales, profesionales y empresariales que se han pronunciado a favor de la instauración de la democracia en Chile. Ahora, la propuesta no sólo no considera a los gobiernos locales como tema de interés, sino que las formas de participación aparecen vinculadas a la recuperación de las leyes vigentes antes del advenimiento dictatorial.

Para muchos gremios, la oposición a las políticas de municipalización, es sinónimo de lucha antidictatorial. Un debate al respecto se ha producido recientemente en torno a la administración de establecimientos educacionales por parte de los municipios. Tal gestión es evaluada negativamente por los gremios de educadores, los partidos políticos y la opinión pública en general. Para ellos, constituye un instrumento de la dictadura, cuyos objetivos serían rebajar las condiciones de vida de los profesores, controlar a los alumnos o entregar las escuelas al sector privado.

La inexistencia de una política de planificación y desarrollo local

El municipio actual cuenta con el apoyo de un canal institucional de tipo técnico, que comienza en la Oficina de Planificación Nacional y termina en las Secretarías de Coordinación y Planificación Comunal. La responsabilidad de estos cuerpos, consiste en formular programas y presupuestos a identificar y aprobar proyectos de desarrollo nacional. Esta red, incorporada a Intendencias y Municipalidades, está concebida jerárquicamente, aunque con cierta

autonomía para el cumplimiento de su función.

La jerarquía establecida resulta en alguna medida contradictoria, desde el momento que la planificación nacional no contempla una concepción territorial del desarrollo. De aquí que resulte difícil identificar con exactitud los problemas más importantes de cada comuna, así como los recursos con que se cuenta para enfrentarlo. Aunque se puede argumentar que los problemas más comunes y graves no admiten equívocos, ello no impide que los procesos de decisión respecto al desarrollo local no siempre sean los más adecuados.

La jerarquización en las decisiones y el carácter del proceso, impiden que los municipios puedan planificar recursos e inversiones de mediano y largo plazo. En la práctica, los programas no van más allá de dos años, debido a que los criterios establecidos a nivel central cambian constantemente. Cabe destacar que en el caso de las comunas más pobres, estas decisiones centrales tienen un carácter obligatorio. En tal medida, las posibilidades de los municipios de menor ingreso para contar con recursos para programas de desarrollo de mayor alcance, son escasas.

Finalmente, los criterios de decisión operantes en la actualidad, impiden asumir programas de empleo y servicios a escala comunal. Aunque la preocupación por el empleo se cuenta dentro de las atribuciones municipales, la autoridad prohíbe expresamente a los municipios destinar recursos a tales fines. En cuanto a los servicios, la cantidad de recursos asignados es tan precaria como escasa. Por todo lo anterior, es que se puede afirmar que el proceso de planificación, en especial en lo que se refiere a la esfera de las decisiones, aparece más como un obstáculo que como una facilidad para el desarrollo urbano.

Los problemas de la Emergencia

Durante el régimen militar, el libre funcionamiento del mercado ha convertido a las ciudades en un instrumento de marginación social: ha redistribuido el espacio relocali-

zando a las clases sociales de una forma claramente segregada. Así, el territorio correspondiente a las comunas periféricas de menores ingresos, concentra los déficit de infraestructura y equipamiento.

El futuro de los gobiernos locales se encuentra condicionado significativamente por la capacidad de éstos para dar respuesta efectiva a las demandas urgentes de sus habitantes. Nos referimos fundamentalmente a tres problemas: Cesantía, Hambre y Hacinamiento.

La desocupación permanente es el principal problema, no sólo por lo que significa en sí misma, sino por la repercusión que tiene hacia otros ámbitos. Una reciente encuesta realizada por SUR en poblaciones de comunas periféricas, que cubren unos dos millones y medio de personas, encontró una tasa de cesantía de aproximadamente un 25%, sin contar con otro 15% adscrito a programas de subsidio a los cesantes⁴.

El hambre es una situación que adquiere un carácter dramático. Una investigación realizada en dos comunas de Santiago, ha mostrado que un 70% de las familias consume menos calorías que el mínimo recomendado por la FAO-OMS⁵.

El hacinamiento existente en las poblaciones es la expresión de un déficit nacional de un millón de viviendas. Estimaciones realizadas por SUR, afirman que en Santiago existen más de 150.000 familias sin casa, que viven con parientes o amigos. Es de suponer que el curso de esta demanda reprimida podría derivar en procesos de ocupación de tierras de magnitud inédita. Satisfacer la demanda de estas familias por tierra urbana, involucraría contar con unas seis a ocho mil hectáreas⁶.

Lo anterior, plantea desafíos y conflictos al municipio. No se trata solamente de cuál es su capacidad técnica o financiera para responder a

4. SUR "Encuesta de Poblaciones de Santiago" (en publicación).

5. Schkolnik, Mariana; "Sobrevivir en la Población José María Caro y Lo Hermida", Colección Temas Sociales No. 1. Programa de Economía del Trabajo. Santiago, abril 1986.

6. Rodríguez, Alfredo, "Por una Ciudad Democrática" SUR. Santiago, 1984.

las múltiples demandas sociales, sino también cuál es su capacidad para integrar efectivamente a la comunidad en los procesos de toma de decisiones. Evidentemente, tal falta de incorporación, sería fuente de nuevos conflictos y tensiones. Esto plantea, por último, el tema de la autonomía municipal, frente a tendencias que enfatizaran el manejo centralizado de políticas y recursos para afrontar la emergencia de la reconstrucción económica y social del país.

Las posibilidades

La Reforma Municipal

En nuestra opinión, las transformaciones al sistema municipal realizadas por el régimen militar, son reformas y cambios antidemocráticos, autoritarios y oligárquicos. De hecho, terminaron con la generación democrática de los municipios; éstos, fueron traspasados a una estructura jerarquizada de gobierno interior; fue borrado todo vestigio de participación de los habitantes de la comuna en el proceso de decisiones. Se estableció un sistema de administración unipersonal de las comunas: Alcalde se transformó en sinónimo de municipio.

Todo lo anterior resulta, aparte de conocido, obvio, tratándose de una dictadura. No obstante nuestra investigación⁷ nos lleva a plantear la necesidad de una lectura cuidadosa de las mencionadas reformas. Lo obvio no debe ocultar las limitaciones y potencialidades que algunas de las reformas administrativas pudieran ofrecer desde una perspectiva de democratización del país.

El principal resultado de las reformas municipales, ha sido el establecimiento, en los hechos, de un órgano estatal de administración local. Para ello, lo ha dotado de recursos, atribuciones, capacidad técnica y ha creado una administración local de servicios. Esta forma de operación contrasta con los tradicionales municipios, desprovistos de recursos y atribuciones, con escaso personal calificado y con mínima injerencia en los servicios locales. Pero también el actual municipio contrasta con el tradicional, generado democráticamente y con amplia posibilidad de partici-

pación social en su interior. Por ello, se puede decir que las reformas han establecido una administración local con mayor potencialidad que los municipios tradicionales, pero que no han pretendido establecer gobiernos locales y mecanismos de participación democrática.

El punto que queremos establecer es el siguiente: la mayor capacidad administrativa que muestran en la actualidad los municipios, es un elemento que debe ser considerado como potencialidad en la perspectiva de una futura institucionalidad democrática.

Recursos

El monto de recursos disponibles para cada municipalidad ha aumentado ostensiblemente desde 1980. Parte de ello se debió al traspas-



Cuadro No. 1
Evolución de los Ingresos Municipales
Total País. (Miles de Pesos 1981)

Años	Ingresos	Indice	Variación anual
1977	13.784	100	0.0%
1978	13.956	101	1.0%
1979	12.249	89	-13.0%
1980	19.608	142	60.0%
1981	30.742	223	57.0%
1982	48.406	351	57.0%
1983	42.136	306	-13.0%

FUENTE: Elaboración con base en datos de la Contraloría General de la República.

so de recursos, como para la administración de programas especiales. Lo más importante es el aumento permanente de los ingresos municipales, dado el establecimiento de una nueva ley de rentas municipales de diciembre de 1979.

Tal como puede apreciarse en el cuadro anterior, el monto de recursos a disposición de los municipios es en la actualidad tres veces mayor al período previo a la vigencia de la actual ley de rentas. Aunque pudiera considerarse una tendencia a la baja en los últimos años, ello no cuestiona el sustantivo incremento.

Los cambios más importantes en relación con el origen de los ingresos municipales han sido:

a) La recaudación íntegra del impuesto de bienes raíces, que anteriormente recibía el gobierno central. Por este concepto, los ingresos municipales se incrementaron en un 40% entre 1980 y 1981.

b) La recaudación íntegra de los permisos de circulación vehicular. Anteriormente, los municipios recaudaban sólo un tercio de este ítem. Consecuentemente, los ingresos se vieron triplicados, aportando el 9% del incremento total en 1981.

c) Ingresos provenientes de administración de programas especiales. En este caso podemos considerar el traspaso de servicios públicos a la administración local, tales como colegios o consultorios de salud, los cuales involucran un aporte especial de recursos desde el gobierno central. De similar manera, los programas de empleo municipal (Programa de Empleo Mínimo y Programa de Ocupaciones para Jefes de Hogar) y los programas de erradicación de campamentos, han significado otro aporte de ingreso de gran magnitud.

Atribuciones

La principal de las atribuciones privativas del municipio es la formulación, ejecución y fiscalización del plan y programas de desarrollo comunal. Lo anterior, unido a la existencia de amplias atribuciones

7. "Informe sobre los Gobiernos Locales en Chile". Trabajo realizado para el Programa de Cooperación para la Democracia Local en América Latina. Santiago, mayo 1986.

compartidas y supletorias, permite pensar en la posibilidad de una actuación dinámica en las comunas⁸.

En la actualidad, el ejercicio de las atribuciones municipales, incluso las de carácter privativo, se encuentra severamente limitado por la supeditación de la administración local a las líneas jerárquicas de decisión. En los hechos, tanto los programas como los presupuestos municipales requieren la aprobación de la Intendencia Regional. La capacidad decisoria del alcalde, ha quedado reducida a la administración de los programas aprobados.

Capacidad Técnica

Tradicionalmente, el funcionario municipal de nivel técnico tenía ingresos bajos y no tenía posibilidades materiales de llevar a cabo programas de desarrollo. Estos elementos hicieron de la función municipal una tarea más bien rutinaria que creativa.

En contraste con la situación anterior, el aumento de rentas municipales y el alza de los salarios a los profesionales y técnicos de alta jerarquía, permitió la incorporación de funcionarios con mayor formación que, de otra forma, habrían permanecido en la actividad privada o en instituciones públicas nacionales.

En cuanto a los mecanismos de operación, la existencia de fondos para concurso de proyectos, ha obligado a mejorar la capacidad de planificación y formulación de programas. Pese a lo anterior, cabe anotar que la elevación en el nivel de formación del personal no necesariamente se traduce en una elevación de la capacidad técnica general del municipio. De un lado, se produce una tensión entre los nuevos funcionarios con cargos directivos y los funcionarios de la burocracia municipal tradicional. Por otro, no existen canales de formación especializada para los funcionarios que permitan suponer vías formales de ascenso en el escalafón municipal y además no existe una carrera y estabilidad funcionaria.

Administración Local de Servicios

Uno de los grandes cambios en la gestión local, ha sido el traspaso de los servicios públicos de cobertura



Un minero chileno. (Grabado).

comunal, a responsabilidad del municipio. Entre estos cabe destacar el traspaso de los establecimientos educacionales y de atención primaria en salud. A un nivel menor, se han implementado algunos programas de construcción de viviendas básicas. El mayor programa que se realiza en la actualidad a nivel municipal, es de subsidio al desempleo.

El desarrollo de este traspaso de servicios, se ha enfrentado a la permanente crítica de los diversos sectores afectados. Ello resulta plenamente entendible, en la medida que la intención política del régimen ha sido descongestionar el cuadro de conflictos nacionales, trasladándoles a ámbitos locales, atomizando a los sectores sociales conflictivos.

Los profesores fiscales se han opuesto a la "municipalización", tomando en cuenta que sus condiciones de empleo empeoran. Igual reclamo ha podido apreciarse por parte de médicos y demás profesionales de la salud. Al igual, los trabajadores de los programas de empleo municipal han reclamado permanentemente por la inexistencia de contratos de trabajo y su exclusión de los beneficios legales que corresponden a cualquier trabajador. Las reivindicaciones de estos trabajadores han debido ser planteadas a nivel de cada municipalidad, limitándose la posibilidad de articulación nacional de profesio-

res, trabajadores de la salud o cesantes.

La evaluación de este punto, requiere hacer un juicio general respecto a la situación de la administración local hoy en perspectiva. El traspaso de servicios públicos a la administración municipal, ha sido promovido por la dictadura con el claro objetivo político de descongestionar su cuadro de conflictos nacionales, reducir el gasto fiscal total y, eventualmente, traspasar tales servicios al sector privado. Para ello, ha dotado a los municipios de mayores recursos, amplias atribuciones y ha contribuido a mejorar la capacidad técnica de su personal.

La intención política del régimen se ha traducido en un fortalecimiento de la capacidad administrativa de los órganos locales. Por ello, el proceso de desconcentración administrativa debe ser visto en esta doble dimensión: de una parte, la intención desarticuladora que es la política general del régimen y, por el otro, las posibilidades de una administración más eficaz de los recursos con que se cuenta a nivel de las comunas.

Mirados en una perspectiva democratizadora, ambos puntos no resultan inconciliables. La posibilidad de establecer gobiernos locales democráticos requiere no sólo recursos financieros o de una administración eficaz, sino una gestión del poder que asegure una amplia posibilidad de participación ciudadana. De ahí nuestra afirmación inicial en el sentido de que las reformas y modificaciones del sistema municipal requieren de una lectura cuidadosa. Las reformas han introducido cambios que ofrecen elementos necesarios para la posibilidad de existencia de gobiernos locales democráticos como son: recursos económicos, atribuciones, prestación de servicios públicos a nivel local, razón por la cual no deben ser descartadas sólo por el hecho de haber sido dictadas por el régimen militar.

8. Entre estas atribuciones podemos mencionar: Creación de empresas municipales o corporaciones de desarrollo social; la posibilidad de participar en empresas estatales o mixtas; como también en otro plano, la construcción de vivienda social.

Valoración de lo Territorial

Hasta 1983 parecía que los pobladores habían sido desarticulados por la represión y por la reducción de sus niveles de vida. Las Protestas Urbanas de ese año los pusieron en primer plano, a ellos como actores sociales y a sus poblaciones como escenarios de las protestas.

La irrupción de los pobladores fue una sorpresa. Durante diez años habían sido desarticuladas sus organizaciones tradicionales, e impedido cualquier forma de participación social y ciudadana. A través de todo este período, las políticas sociales, económicas y especialmente las urbanas, buscaron reducir al mínimo las posibilidades de organización. Los mecanismos de integración institucional a través de elecciones, demandas reivindicativas o, aún organización comunitaria, quedaron cerrados.

A pesar del contexto desfavorable, los pobladores desarrollaron diversas formas de organización alternativa, de marcado carácter defensivo. Entre ellas cabe mencionar las agrupaciones de cesantes, comedores infantiles, ollas comunes, agrupaciones culturales, entre otras. Estos espacios se caracterizaron por el predominio de una ideología de la solidaridad y su constitución a una escala territorial reducida, generalmente correspondiendo a parroquias de la Iglesia Católica.

Esta fase de rearticulación organizativa, contribuyó a incrementar la valoración de los espacios territoriales antes que los institucionales. Se une a lo anterior el hecho que muchos pobladores no tenían otra posibilidad de expresión organizada sino a través de sus territorios: cesantes, dueñas de casa o jóvenes. Esta forma de reconstitución, hizo predominar las identidades territoriales por sobre otras. A diferencia del pasado, los pobladores no se identifican como perteneciendo a un "frente social" específico, sino como pertenecientes a una "zona".

Las protestas, si bien fueron sorprendivas, no fueron casuales. Sus antecedentes deben buscarse en el período de reconstitución organizativa de los pobladores, donde se desarro-

lla una fuerte identidad territorial. Las limitaciones que ellas exhibieron con posterioridad, tampoco son un resultado azaroso. Para entender ambos aspectos, es necesario referirse a las diversas dinámicas que ha asumido la acción poblacional en los últimos años.

Acciones de Supervivencia

Este tipo de acciones surgen como búsqueda de protección de la vida ante una situación desfavorable. Estas iniciativas se han desarrollado en el marco de la Iglesia Católica y comprenden a la mayor parte de las organizaciones poblacionales. Se puede estimar en unas doscientas mil personas el número de participantes en Santiago.

Las dinámicas de supervivencia se fundamentan en una ideología comunitaria, la cual busca a través de la solidaridad entre sus miembros, contrarrestar las amenazas externas a ella. En tal medida, no deben ser entendidas sólo como acciones de subsistencia material, sino como una resistencia comunitaria mucho más amplia, que busca preservar elementos de sociabilidad, tales como una cultura propia, derechos humanos, organizaciones, relaciones igualitarias; etc.

La experiencia de constitución de estas comunidades en el marco de ausencia de canales de mediación hacia la institucionalidad, las ha planteado directamente en defensa de la comunidad habitante de un determinado territorio. Expresión de ello es el carácter extremadamente local del liderazgo ejercido por los párrocos y líderes comunitarios. De esta forma, la ideología comunitaria encuentra referencias territoriales concretas.

Acciones Reivindicativas

Este tipo de acción se refiere a la defensa o conquista de mejores condiciones de vida material por parte de los pobladores. Las acciones reivindicativas surgieron en torno a los deudores de vivienda y servicios de electricidad y agua potable. Posteriormente, alcanzaron gran auge las organizaciones de pobladores sin casa, que dieron origen a tomas de terrenos.

La acción reivindicativa, tiene una larga tradición en el caso de los pobladores chilenos. Sin embargo, dadas las condiciones vigentes, resultaba imposible repetirlas. Por ello, gran parte de ellas desembocaron en fracasos, dada la ausencia de mecanismos de mediación hacia el aparato público y la ausencia de respuesta de las autoridades a las demandas planteadas.

La experiencia reivindicativa, mostró que resultaba infructuoso presionar y demandar solamente. Más bien, se hizo necesario combinar demandas con gestión propia, estableciendo un espacio de conflicto bastante peculiar. Expresión de ello, fue la dinámica de las tomas de terrenos de 1983. En la medida que sólo se plantearon demandas a partir de la consolidación en el terreno ocupado, el resultado fue la desarticulación de las directivas y la consiguiente atomización de la base social. Mientras que en el caso donde la ocupación fue acompañada de una gestión propia en torno a los problemas más urgentes, se logró una gran cohesión.

Otras experiencias reivindicativas de relativo éxito, han mostrado también que el elemento de gestión de un territorio resulta clave en la perspectiva de cohesionar la base social en torno de sus demandas. Lo territorial se convierte así en la base de un proceso de conflicto que no se desarrolla sólo al interior de las instituciones, sino que requiere de la consolidación material en un territorio.

Búsqueda de Representación

Una de las razones que explican el enorme peso adquirido por los pobladores, es la ausencia de una clara representación de sus intereses en el plano de la institucionalidad. Ni el sindicalismo, ni los partidos, ni algún tipo de liderazgo populista han logrado llenar este vacío. En tales condiciones, los pobladores han buscado desarrollar sus propios canales de representación, de una forma tal que revista similar peso al del sindicalismo, los estudiantes o los Gremios Profesionales.

La ausencia de una capitalización política de las protestas, mostró a los pobladores la necesidad de desarro-

llar canales propios de representación. En efecto, las protestas poblacionales pueden entenderse como una demanda a los agentes políticos por crear un espacio nacional de representación política. Los pobladores centraron sus esfuerzos en la operatoria de las acciones, y expresión de ello fueron los "Comandos de la Protesta", constituidos en cada población.

Los espacios de representación política generados por los agentes políticos, no representaron los intereses de los pobladores, al considerarse que se expresaban a través de los actores sociales tradicionales (sindicalismo, estudiantes, movimientos femeninos o partidos políticos). En realidad, el surgimiento de los pobladores era mucho más que la coincidencia territorial de actores sociales tradicionales. Como ya ha sido dicho, la identidad territorial expresa la demanda de sectores que no tienen otra posibilidad de representación.

Después de las protestas, los pobladores comenzaron a desarrollar organizaciones de representación territorial, las cuales han buscado coordinar las diversas dinámicas presentes en los territorios. A su vez, estas organizaciones se han coordinado entre sí a nivel del área metropolitana, dando origen a un "Comité Unitario de Pobladores".

Los hechos anteriores refuerzan la apreciación según la cual la representación territorial no es un elemento ideológico, sino una necesidad del cuadro político nacional. En efecto, los espacios de representación política se constituyeron con referencia a una abstracta institucionalidad nacional, dejando un gran vacío entre la base social y los espacios de representación. Por cierto no son los esfuerzos de los pobladores los únicos que contribuirán a llenar tal espacio.

Cabe preguntarse, si en este sentido no es el municipio el espacio de representación más adecuado a este actor poblacional. El espacio municipal en cuanto gobierno local y no como mero ente administrativo. La demanda de los pobladores al sistema político, es la creación de un nivel de representación territorial, capaz de mediar entre la vida diaria y la ciudadanía.

De nuevo hay que insistir en una lectura cuidadosa de los datos. Se podría argumentar que en la medida que hoy los municipios son más fuertes y los pobladores aún realizan manifestaciones de protesta, los municipios serían un espacio poco significativo en el manejo de la dinámica social. Pero se trata precisamente de lo contrario: los municipios son gobierno y no administración. Por ello, lo que es justo decir, es que son estos municipios los que nos sirven a un proceso democratizador.

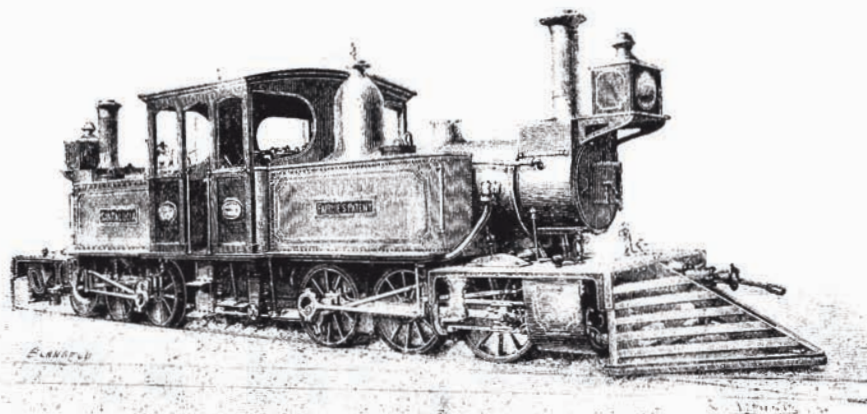
La Moda del Gobierno Local

Un tercer aspecto que ofrece potencialidades para el desarrollo

escala local; frente a los problemas de administración y gestión estatal centrales también surge como respuesta lo local, etc.

Como estas propuestas son argumentadas desde las derechas, los centros y las izquierdas, lo local puede ser un elemento de confusión. Como suele suceder que una misma palabra pueda tener significados diferentes es necesario precisar con claridad el sentido de los conceptos y de las intenciones.

El ambiente favorable respecto al tema de "lo local" es un elemento positivo, pero como siempre es un espacio de debate donde no está todo claro, y que requiere ser interpretado de acuerdo con las condiciones sociales



La locomotora del desierto. (Grabado).

de los gobiernos locales o municipios es lo que podríamos denominar "la moda de los gobiernos locales".

Desde diversas posiciones y por diversas razones "lo local" ha surgido como un nivel en el cual se puede dar respuesta a innumerables problemas. Por ejemplo frente a la anomia de las sociedades modernas o de las grandes ciudades, se plantea un rescate de la comunidad local; frente a un desarrollo tecnológico que se considera como deshumanizador, se proponen tecnologías livianas y programas de desarrollo a pequeña escala; frente a los problemas de la participación y representación política se plantea el desarrollo de democracias directas a

y políticas, y no como un nuevo paradigma. Por ejemplo en el caso de la ciudad de Santiago, la extrema segregación y desigualdad en su interior, obliga a hablar con cautela de los espacios locales. El desarrollo de lo local, supone poner cada comuna en relación con la ciudad como conjunto.

En condiciones de redemocratización, hablar de "lo local" no se refiere exclusivamente a la administración municipal. Lo local involucra reconocer una dimensión territorial de la política que permita el ejercicio de la democracia. Más allá del municipio, el tema que se encuentra planteado es aquel de la restructuración del Estado en una búsqueda de parti-

cipación. Lo territorial, en tal sentido resulta un elemento insoslayable.

Conclusiones

A lo largo de esta presentación, hemos procurado mostrar las características particulares que ha asumido en Chile el debate en torno a la situación de los gobiernos locales. Al respecto, se han identificado las condiciones para su implementación, en términos de obstáculos y posibilidades. Nuestra conclusión general es que el tema de los gobiernos locales involucra no sólo aspectos de administración de recursos, más o menos eficaz, sino que nos abre hacia el tema de la territorialidad de la política.

Se puede decir que en Chile, a pesar del desarrollo y fortalecimiento de los municipios bajo el actual régimen, no se cuenta con reales gobiernos locales. Se trata, más bien, de entes administrativos, subordinados a una dictadura unipersonal. En tal sentido, poco cabe hablar de gobierno local. Resulta más adecuado plantear la existencia de un marco autoritario como el principal obstáculo a la existencia de gobiernos locales democráticos.

Los municipios chilenos cuentan en la actualidad con una gran capacidad de ejecución administrativa y sus recursos se han visto acrecentados con relación al pasado. No obstante, vale la pena hacer notar que si bien sus atribuciones son amplias en la ley, la práctica municipal de esas atribuciones, encuentra severas limitaciones por parte del gobierno central. Diversas circulares del Ministerio del Interior o la Intendencia, restringen su campo de atribuciones. Aunque quizás lo más importante sea que no se trata de organismos generados electivamente, sino designados por el Jefe de Estado.

La discusión sobre gobiernos locales, se inserta en un debate más amplio acerca de la forma de comprender el Estado y la política. El régimen local, aparece como una posibilidad de descentralización tanto de recursos como de decisiones. En el fondo, se supone que una concreción de la política en territorios, involucra una mayor posibilidad de participación de la base social. De todas formas, el



La discusión sobre la democracia local encierra una concepción del Estado y la política.

tema de la escala de lo local, requiere de diversas precisiones.

Cuando se piensa en comunidades locales, generalmente se piensa en unidades menores que la ciudad. Resulta bastante obvio afirmar que estas unidades no pueden ser entendidas en sí mismas, sino en relación con la ciudad como conjunto. Pero, aunque obvio, el punto no deja de tener relevancia cuando se trata de ciudades con un nivel de segregación alto, como es el caso de las ciudades chilenas. En efecto, los municipios no se constituyen en unidades delimitadas naturalmente, sino que corresponden a divisiones administrativas muchas veces arbitrarias.

La búsqueda de lo local en comunidades pequeñas, puede conducir a reforzar las tendencias a la segregación que exhiben muchas ciudades. Por ello es que se afirma la necesidad de contar con un gobierno de tipo metropolitano, capaz de considerar

la ciudad en total y no como la suma de diversas parcialidades.

La construcción de una institucionalidad de gobierno local, requiere considerar los puntos mencionados anteriormente: la búsqueda de una mayor participación y no sólo de una administración más eficiente y la consideración de una escala adecuada para resolver los problemas de desigualdades presentes en las ciudades.

Esta institucionalidad aparece como requisito para cualquier perspectiva de reconstrucción democrática. Como se ha procurado mostrar, el espacio local parece ser el más adecuado para representar en Chile los intereses de un sector tan conflictivo como los pobladores. La búsqueda de una representación sólo en el así llamado "espacio nacional", tiende a acentuar la separación entre los ciudadanos y sus representantes.

Ahora bien, una institucionalidad no es el resultado de decretos. Por

esto la óptica con que debe ser abordado este tema no es la búsqueda de fórmulas jurídicas o legales para ser aplicadas en el futuro. A nuestro juicio, este tipo de ópticas sólo contribuyen a acentuar la mencionada separación entre la comunidad y sus representantes políticos.

No basta sólo con plantear la necesidad de los gobiernos locales. La óptica con que abordamos su formulación ha sido la de buscar las demandas institucionales que formulan los propios ciudadanos, en especial los más pobres de ellos. Esta perspectiva es lo que permite que el tema en Chile pueda cobrar actualidad social y política. De lo contrario, constituiría un conjunto de elucubraciones.

La institucionalidad local cobra relevancia cuando se la formula como la necesidad de generar espacios de representación para los habitantes del territorio urbano.

Es frecuente que una formulación como la anterior pueda llevar a concebir el poder local como el puro rescate de las formas de resistencia o identidad comunitaria entre los pobladores. Para algunos, el poder local aparece como la posibilidad de constituir una realidad aparte. No importa para el caso si se trata de ópticas de doble poder o de comunidad utópica. El poder local no es la operación de la base transformada en comunidad.

La experiencia chilena bajo la dictadura, ha llevado a fortalecer las dinámicas de defensa comunitaria y las de búsqueda insurreccional. El elemento en común que tienen ambas opciones, es su rechazo a todo tipo

de institucionalidad representativa. Esto, constituye uno de los obstáculos más graves a la conformación de los pobladores como actores sociales. En efecto, los escenarios de sublevación o protesta moral, por razones que no se puede entrar a profundizar, tienden más bien a la desintegración de los ciudadanos. En fin, la única posibilidad de constituir a las comunidades territoriales como actores sociales, es el desarrollo de formas de representación institucional a nivel de sus propios territorios.

La construcción de la institucionalidad desde la base, es un problema de actualidad. En realidad, la institucionalidad no puede ser un decreto porque es producto de conflictos y es modificada por esos mismos conflictos. Podemos entender a las instituciones de representación y gestión política como un espacio de tal tipo.

La integración de los ciudadanos a la institucionalidad, ya sea a través de la representación, pero también a través de la gestión, no involucra necesariamente la cooptación de una fuerza social, por intereses que le son ajenos. El espacio municipal deberá absorber en el futuro, múltiples demandas y tensiones. Desde hoy es ya espacio de demandas y tensiones. Una institucionalidad de tipo democrático, debiera ser capaz de canalizar tales conflictos. Los pobladores, por su lado, debieran desarrollar una capacidad de gestión y negociación que les permita plantearse de manera autónoma frente a tal institucionalidad. Es la única forma en que el espacio local pueda convertirse, efectivamente en un terreno de conformación y relación de actores sociales.■

No basta sólo con plantear la necesidad de los gobiernos locales. La óptica con que abordamos su formulación ha sido la de buscar las demandas institucionales que formulan los propios ciudadanos, en especial los más pobres de ellos. Esta perspectiva es lo que permite que el tema en Chile pueda cobrar actualidad social y política. De lo contrario, constituiría un conjunto de elucubraciones.

La institucionalidad local cobra relevancia cuando se la formula como la necesidad de generar espacios de representación para los habitantes del territorio urbano.

Eduardo Pizarro Leóngomez
Sociólogo. Estudios en
Ciencia Política de U. de París,
investigador del Foro Nacional por
Colombia.

Eduardo Pizarro Leóngomez

100 años de la Constitución

1886-1986: "Reforma política o catástrofe"

Colombia celebra este año el primer centenario de su Constitución, lo cual representa un caso atípico de continuidad institucional en América Latina. Sin embargo, esta persistencia de las instituciones parlamentarias liberales se ha acompañado —al menos en las últimas cuatro décadas— de una violencia política permanente, engendrando una combinación de autoritarismo y democracia que hace imposible una descripción de su sistema político en el marco de tipologías establecidas.

"Dictadura constitucional", "régimen policivo", "democracia formal autoritaria", "democracia restringida", son los términos más comúnmente empleados por los analistas del sistema político colombiano¹. Por el contrario, para los representantes de los partidos tradicionales se trata simple y llanamente de un "sistema democrático ejemplar en el continente". Entre una y otra apreciación hay, sin duda, un abismo.

En todo régimen político existe un determinado divorcio entre las representaciones simbólicas y la realidad del funcionamiento del poder político, entre la "Constitución formal" y la "Constitución real", para emplear los términos ya clásicos de Maurice Duverger. Colombia no es una excepción. Entre los "ideales" constitucionales y las modalidades del ejercicio del poder la distancia es palpable. ¿Es conciliable un "estado de derecho" con el empleo permanente del régimen de excepción? El crecimiento económico, los cambios en las pautas del comportamiento político, la emergencia de nuevas fuerzas sociales y políticas han ido agravando la inadecuación creciente de las instituciones centenarias incapaces de responder a los desafíos de hoy.

No es el lugar para realizar un balance de los aspectos positivos y negativos de la

Constitución de 1886 en relación con su contribución a la unidad nacional y a la institucionalización política. Pero, es indudable que sus fundamentos doctrinarios aunados a las modalidades que ha asumido históricamente el régimen político en Colombia, exigen hoy una enorme labor reformadora.

Estabilidad civilista y golpes de Estado

Colombia tradicionalmente ha sido percibida en el exterior, como una de las raras democracias estables del continente latinoamericano. Esta percepción proviene, sin duda, del hecho que durante los 175 años transcurridos desde la Independencia, se han sucedido en la Presidencia de la República un número abrumador de mandatarios electos mediante el voto, indirecto hasta 1914 y directo a partir de esa fecha.

En efecto, los gobiernos civiles han sido ampliamente predominantes en nuestra historia a pesar de las guerras civiles que sacudieron al país en el siglo pasado, de los cambios de Constitución en la misma época y de la existencia de algunos golpes de Estado.

Si admitimos la clasificación de los golpes de Estado establecida por el historiador Antonio Álvarez Restrepo², o sea, de una parte, aquellos que se han dado contra un gobierno legítimo por personas que no tenían ningún título para ejercer el poder ejecutivo y, de otra parte, aquellos que se presentaron en el seno mismo del gobierno por personas que ocupaban posiciones de autoridad en éste podemos distinguir tres modalidades de golpes de Estado en el país.

En el primer grupo nos encontramos con cuatro golpes de inspiración militar o cívico-militar, que condujeron al control

1. Fernando Rojas. *El Estado de los ochenta: ¿un régimen policivo?* Bogotá, CINEP, Serie Controversia 82-83, 1980. Diversos autores, *Colombie: dictature constitutionnelle*. Mesa redonda organizada por el Comité France-Colombie en el Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine, 1980, mimeo. Enrique Valencia, "Colombia: una democracia formal autoritaria", en: *Cuadernos Semestrales*, CIDE, México, No. 6, 1979. Eduardo Pizarro y Alvaro Echeverri, "La democracia restringida en Colombia", en: *Estudios Marxistas*, No. 21, Bogotá, 1981.

2. Antonio Álvarez. *Los golpes de Estado en Colombia*. Bogotá, Banco de la República, 1982, P. 24 y ss.



La Constitución de 1886 institucionalizó un despotismo esclarecido, típico de las oligarquías latinoamericanas.



de la rama ejecutiva a oficiales de las fuerzas militares: los dos primeros, ejecutados durante la vigencia del ejército independentista, en 1831 por el general venezolano, Rafael Urdaneta, y el segundo en 1854, por el general José María Melo. Los otros dos serían obra del ejército contemporáneo, en 1953 por parte del general Gustavo Rojas Pinilla y, en 1957, la Junta Militar de Gobierno.

En una segunda modalidad nos encontramos con golpes en los cuales han participado personas que tenían derecho a ejercer el poder, pero solamente en la eventualidad de una ausencia total del titular del poder, es decir, un golpe de Estado en segundo grado, pues los personajes que se apropiaron así del poder habían sido designados para la vicepresidencia o para la designatura, según las normas legales vigentes en cada uno de los casos y se hallaban en pleno ejercicio de ese mandato. Se trata de los golpes realizados, de una parte, por el general Santos Acosta (designado) en detrimento del presidente legítimo Tomás Cipriano de Mosquera, en 1867, y del acceso a la presidencia de José Manuel Marroquín (vicepresidente) en contra del titular, Manuel Antonio Sanclemente, en 1900.

Finalmente, el tercer grupo se compone de aquellos casos en los cuales, presidentes en ejercicio de sus mandatos respectivos, violaron la Constitución y se dieron plenos

poderes en detrimento de los cuerpos de elección popular, disolviendo el Congreso o colocando en entredicho la vigencia de las normas constitucionales. Es el caso de Simón Bolívar (1827), Rafael Núñez (1885), Rafael Reyes (1904) y Mariano Ospina Pérez (1949).

La idea de estabilidad de nuestro sistema nace, igualmente, de que a pesar de las múltiples guerras civiles que sacudieron al país en el curso del siglo XIX, una sola "revolución" triunfó, aquella de 1861, dirigida por Tomás Cipriano de Mosquera, que impuso la hegemonía del radicalismo liberal a lo largo de dos décadas.

Es decir, que adicionando estas rupturas institucionales tendríamos 10 golpes de Estado (cuatro de origen militar o cívico-militar, dos realizados por el designado o el vice-presidente y cuatro dados por el propio mandatario para liquidar la oposición parlamentaria o los límites de la Constitución) y una revuelta triunfante. Esto pone en evidencia el carácter excepcional del sistema político colombiano y, en consecuencia, la preponderancia de los regímenes civiles y la renovación constante de los gobiernos por la vía electoral, directa o indirecta.

Es interesante subrayar, igualmente, que la reelección presidencial, lejos de ser la regla, ha constituido una excepción en estos 175 años de vida independiente, dado que, sólo Simón Bolívar, Tomás Cipriano de Mosquera, Rafael Núñez y Alfonso López Pumarejo, merecen ser mencionados.

Así, pues, en Colombia la lógica liberal llegará a estar profundamente anclada, tanto a nivel institucional como a nivel de la cultura política. Lo cual no será óbice —como veremos más adelante—, para una persistencia de prácticas autoritarias debido a que el sistema permanecerá esencialmente no integrador de las masas en la escena política, gestándose una ruptura entre las instituciones de claro raigambre liberal y la democracia participativa. Este divorcio generará en Colombia la constitución de verdaderos *ghettos participativos*³ para élites reducidas, es decir, una convivencia simultánea de tradiciones liberales elitistas y modalidades autoritarias en el ejercicio del poder político.

La Constitución de 1886

Junio 17 de 1885: La Humareda, batalla en la cual se selló el destino del Partido Liberal durante 45 años. Perdida la guerra civil, Rafael Núñez puede declarar muerta

3. Alain Rouquié. (Ed.). *La démocratie ou l'apprentissage de la vertu*. Paris, Ed. A.M. Métalié, 1985.

El esquema de organización político-institucional, establecido en el país en el curso del siglo XIX, tuvo, como en el conjunto del mundo occidental, la modalidad de un "despotismo esclarecido", a través de las llamadas democracias oligárquicas fundadas en la marginalización del pueblo del cuerpo político.

la Constitución de Rionegro y anunciar el nacimiento de un nuevo orden. Es el acto de defunción de los endebles presidentes radicales, y el paso al "Señor Presidente". La personalización hipertrófica del poder.

La Constitución de 1886, de la cual "se ha dicho que había establecido una monarquía constitucional sin rey, sería una copia de las instituciones de la restauración española de 1875. Prácticamente impuesta a un presidente liberal positivista por los conservadores que lo apoyaban"⁴, fue una tentativa de respuesta al federalismo extremo, gracias a un presidencialismo fuerte y a una centralización política que respondieran al desafío de la división nacional en un país débilmente integrado.

Las bases de la Constitución serían las siguientes:

— La ampliación del período presidencial (pasó de dos a seis años la duración del mandato) con una enorme concentración de funciones: el *cesarismo representativo*.

— La estructura jerárquica y piramidal: el presidente designa y destituye discrecionalmente ministros y gobernadores, y éstos a su vez, a los alcaldes;

— La "irresponsabilidad presidencial", salvo tres excepciones: la alta traición, la violencia electoral y los actos para impedir la reunión del Congreso;

— La religión católica es la religión de la nación;

— La soberanía reside única y exclusivamente en la nación;

— La institucionalización de verdaderas *toxinas constitucionales*⁵, cuyo desbordamiento serviría para un acrecentamiento peligroso de las facultades presidenciales: el "estado de sitio" (art. 121) y la "detención precautelativa" (art. 28);

— La rama jurisdiccional quedó sometida al ejecutivo, que nombraba a los magistrados de la Corte Suprema y de los tribunales regionales;

— Sólo se podía juzgar sobre inconstitucionalidad de las leyes a petición del Presidente de la República;

— La prensa se declaró libre en tiempo de paz, sujeta a responsabilidad cuando atentaba contra la honra de las personas, el orden social y la tranquilidad pública.

A estas normas se añadirían las Disposiciones Transitorias, entre ellas, el famoso *artículo K* orientado a acallar la prensa de oposición y, sobre todo, la instauración en 1887 del Régimen de Alta Policía que con su famosa "Ley de los Caballos" establece la rígida hegemonía conservadora de varias décadas. "Todo esto se utilizó sin compasión, a fondo. Es 'la paz científica', el nuevo orden, y todo nuevo orden se implanta contra los vecinos, así ha sido siempre y seguirá siéndolo, sin darles derecho ni a la sal ni al agua. La Constitución de 1886 fue oprobiosa y represiva"⁶. Entre 1888 y 1904 sólo dos representantes a la Cámara y ningún senador fueron elegidos por la oposición liberal.

Con esta Constitución, Colombia se enrumboó decididamente hacia la modalidad

4. Pierre Gilhodes. "Les atouts colombiens dans une Amérique Latine dominée", en: *Colombie: dictature constitutionnelle*, Op. cit., pág. 5.

5. Carlos Restrepo. *Imagen del presidencialismo latinoamericano. El héroe del Barroco*. Bogotá, U. Externado, 1983, pág. 10.

6. Mario Latorre. *Hechos y crítica política*. Bogotá, U. Nacional, 1986, pág. 171.

CONSTITUCIONES POLITICAS DE COLOMBIA

1819-1830: La Gran Colombia

- Ley Fundamental de la República de Colombia (17 de diciembre de 1819).
- Ley Fundamental de la Unión de los Pueblos de Colombia (12 de julio de 1821).
- Constitución de la República de Colombia (30 de agosto de 1821).
- Decreto que debe servir de Ley Constitucional del Estado hasta el año de 1830 (27 de agosto de 1828).
- Constitución de la República de Colombia (29 de abril de 1830).

1831-1858: La Nueva Granada

- Ley Fundamental del Estado de la Nueva Granada (17 de noviembre de 1831).
- Constitución del Estado de la Nueva Granada (29 de febrero de 1832).
- Constitución Política de la República de la Nueva Granada (20 de abril de 1843).
- Constitución Política de la Nueva Granada (20 de mayo de 1853).

1858-1863: La Confederación Granadina

- Constitución Política para la Confederación Granadina (22 de mayo de 1858).

1863-1886: Los Estados Unidos de Colombia

- Constitución de los Estados Unidos de Colombia (8 de mayo de 1863).

1886: La República de Colombia

- Constitución de la República de Colombia (4 de agosto de 1886).

44



La democracia como exclusión ha sido la fórmula compartida históricamente por los dos partidos tradicionales.

45



latinoamericana del presidencialismo autoritario. Forma de gobierno que se diferencia del modelo precursor, la Constitución de Filadelfia (1787), en dos rasgos centrales: un debilitamiento de la división de los poderes, al hacer del ejecutivo el centro de gravedad del sistema con débiles contrapesos; y, en segundo término, una hipercentralización política en detrimento de las regiones.

II. La "democracia como exclusión"

El esquema de organización político-institucional, establecido en el país en el curso del siglo XIX, tuvo, como en el conjunto del mundo occidental, la modalidad de un "despotismo esclarecido", a través de las llamadas democracias oligárquicas fundadas en la marginalización del pueblo del cuerpo político. Pero, mientras en aquellos países se viviría una progresiva ampliación de los derechos políticos y de niveles de participación social, en Colombia sobrevivirían rasgos específicos de ese modelo político hasta bien avanzado este siglo y, aún hoy en día, se conservan como residuos históricos.

La mayoría de la población es mantenida al margen de la vida política mediante mecanismos tales como el voto censitario y/o capacitario hasta la universalización del sufragio en el año 1936 (con excepción de la mujer, cuya exclusión se prolongará hasta el plebiscito de 1957), o por la manipulación instrumental bajo formas tradicionales de dominación tales como el caciquismo o gamonalismo de origen rural, o el clientelismo masificado y desarrollado en

las últimas décadas. Estos fenómenos se constituyen en verdaderas trabas para el surgimiento de una conciencia ciudadana en sectores mayoritarios de la población y para la emergencia de una cultura política consciente y participativa.

La instauración del sufragio universal no conduce en Colombia a un proceso simultáneo de *disociación de poderes*⁷, bajo la forma de nuevos partidos o de sindicatos autónomos. Fenómeno debido, por una parte, a la integración de la élite intelectual, de las clases medias urbanas emergentes y, en particular, la llegada del movimiento sindical al bipartidismo y, en especial, al partido liberal. Y, por otra parte, al hecho de que los otros partidos que durante este período buscaron atraer un apoyo de masas, terminaron por desaparecer o por sumirse en el tronco bipartidista. El único que sobrevivió, el Partido Comunista, nunca llegó a tener mayor audiencia.

De esta manera, el sistema bipartidista no solamente no se debilitó sino que, en una gran medida, salió reforzado con la aprobación del sufragio universal. Incluso, ante la inexistencia de una amenaza real de fortalecimiento de un tercer partido de masas, los dos partidos tradicionales eludieron la exigencia de modernizarse. El encuadramiento político mediante la configuración de núcleos regionales de integración clientelista será un rasgo del sistema de partidos en este siglo, dado que la transformación de los partidos de cuadros (o, de notables), jamás se efectuó.

Una consecuencia inevitable de la sobrevivencia del modelo de "partidos de notables" es el desarrollo de una verdadera *democracia mediatizada* en el seno de la cual,

7. Georges Lavau. "La dislocation des pouvoirs", en: *Esprit*, junio de 1953, París, pág. 824.

la designación de los candidatos a la Presidencia, el establecimiento de las listas electorales para corporaciones públicas o el nombramiento de los órganos de dirección interna de los partidos, se discuten única y exclusivamente en conciliábulos secretos en el seno de los estados mayores de los partidos. Así, todo ocurre sin ningún tipo de ratificación popular por parte de los militantes de estas organizaciones. La *democracia sin el pueblo*, para parafrasear a Maurice Duverger⁸ echa sus raíces en la propia estructura de los partidos mayoritarios, reforzando los factores de exclusión del sistema global. Las elecciones sólo sirven para legitimar decisiones tomadas en otros lugares, a otros niveles.

Esta *integración pseudo-participante*⁹, conduce inexorablemente a una desideologización de la población, que mantiene y reproduce otros rasgos característicos del sistema global: una cultura política débil y un conjunto de actitudes políticas tradicionales. La adhesión a los partidos tradicionales se explica, ante todo, para un número significativo de sus miembros por factores de orden cultural (tales como los "odios heredados", producto de la violencia política) y/o por raíces familiares o regionales.

La fachada democrática disimula, pues, un sistema semi-competitivo en el cual el centro político, dominio exclusivo de las

élites de ambos partidos tradicionales no ha sido jamás puesto en cuestión, ni siquiera en los breves momentos de relativa apertura del sistema político (por ejemplo, en la "Revolución en Marcha").

Todavía hoy en Colombia un 35% de los municipios presentan altas tasas de control hegemónico estable (Cuadro No. 1) y un 67.2% de los municipios un control ampliamente mayoritario (Cuadro No. 2), no siendo por tanto la confrontación entre los partidos otra cosa que "la resultante de una yuxtaposición de dominaciones monopartidistas locales o regionales. Votos de un solo color, masivos, en un pueblo o inclusive en vastas circunscripciones territoriales, excluyen las elecciones de opinión individual. Así, en las campañas colombianas, la competición electoral entre liberales y conservadores es frecuentemente de las más limitadas. Efectivamente, los pueblos liberales se oponen simplemente a los pueblos conservadores sin que la unanimidad de los votos traduzca una opción política neta, ni siempre signifique una actitud tradicional heredada"¹⁰.

Estos cuadros que resumen sendas investigaciones realizadas por Humberto Uribe y Patricia Pinzón¹¹, evidencian el dominio hegemónico a nivel local del país. Si esta hegemonía política se ha debilitado en relación con el siglo XIX, no ha perdido su inquietante significación. Es solamente en un poco más de la tercera parte del país en la cual se ejerce realmente una real rivalidad entre los partidos, pues el resto del territorio permanece bajo el control ampliamente mayoritario de un solo partido político.

Y, ese poder adquiere un carácter tradicional estable, en la medida en que la po-

El monopolio bipartidista excluyente sólo será uno de los rasgos de la democracia restringida que se instaura en el país, a partir de 1958. Los otros rasgos serán el "estado de excepción" permanente, la autonomía de las fuerzas militares en el manejo del orden público interno y la hipercentralización de las decisiones estatales en la rama ejecutiva, en detrimento de los órganos de elección popular.

Cuadro No. 1
Municipios hegemónicos
(Con votación por el partido mayoritario superiores al 80%)

Elecciones	Municipios hegemónicos	%	Total de municipios
1931-1949	306	37	821
1984	312	35	879

Cuadro No. 2
Polarización y competencia política
a nivel municipal en Colombia
(1854, 1958 y 1974)

Año	Competencia %	Control %
1854	9,2	90,8
1958	17,0	82,3
1974	32,8	67,2

Cuadro No. 3
Comportamiento partidista de los
municipios por períodos
de tiempo

	1931-49	1958-70	1972-82	Promedio
Tradicional	638	882	934	818
No tradicional	182	91	71	115
Total municipios	820	973	1.005	933

8. Maurice Duverger. *La République des citoyens*. París, Ed. Ramsay, 1982.

9. Alain Rouquie. "L'hypothèse bonapartista et l'émergence des systèmes politiques semicompetitifs", en: *Revue Française de Science Politique*, No. 6, Vol. XXV, 1975.

10. Alain Rouquie. "El análisis de las elecciones no competitivas: control clientelista y situaciones autoritarias", en: Guy Hermet, Alain Rouquie y Juan Linz. *¿Para qué sirven las elecciones?* México, FCE, 1982, pág. 59.

11. Humberto Uribe. *Polaridad y competencia política a nivel municipal en Colombia*. Bogotá, Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo, 1983 (mimeo). Patricia Pinzón, "Fidelidad partidista, la constante", en: *Lecturas Dominicales*, El Tiempo, Bogotá, 2 de marzo de 1986, pág. 8.

blación vota invariablemente por el mismo partido a lo largo de varias décadas, como lo había ya ilustrado Paul Oquist en un importante estudio pionero¹² y como lo ha reafirmado recientemente Patricia Pinzón:

A propósito de este cuadro, subraya la autora: "En el 88% de los municipios que integran el país desde 1931, siempre se ha escogido al mismo partido político como mayoritario. Son pueblos liberales y pueblos conservadores por tradición. El grupo siempre liberal constituye un 53% de los municipios tradicionales y un 35% vota siempre por el partido conservador"¹³. Sólo una mínima parte de los municipios que componen el país (12%) varían en la designación del partido mayoritario.

Podemos afirmar que las formas de adhesión política tanto de orden clientelista como aquellas fundadas en el control hegemónico a nivel veredal o municipal, con sus modalidades de adhesión adscriptiva regional o familiar, sustraen del juego político a ingentes sectores y regiones del país. (O, desde otro punto de vista, los introducen en ese juego pero de una manera mecánica y manipulada). Esto constituye uno de los factores centrales que explican el bloqueo que representa el bipartidismo para el surgimiento de nuevas fuerzas políticas en el país.

La "democracia restringida"

El Frente Nacional, en tanto que coalición bipartidista, sería el cuadro institucional concebido para superar la peor crisis política que el país haya sufrido en este siglo, desde la guerra de los Mil Días y la pérdida subsiguiente de Panamá. Con este sistema la alternación entre los partidos dejó de ser el resultado de un proceso de audiencia y apoyo electoral, para convertirse en el producto rígido y legal de un pacto entre los partidos tradicionales, elevado al rango de mandato constitucional por el plebiscito votado en el país a fines de 1957.

Pero, el monopolio bipartidista excluyente sólo será uno de los rasgos de la democracia restringida que se instaura en el país, a partir de 1958. Los otros rasgos serán el "estado de excepción" permanente, la autonomía de las fuerzas militares en el manejo del orden público interno y la hipercentralización de las decisiones estatales en la rama ejecutiva, en detrimento de los órganos de elección popular. La instauración de este sistema se explica, ante todo,



Hasta las dictaduras han sido iniciativa de los partidos, así como su derrocamiento.

por los desafíos que deben enfrentar las clases dominantes tras el colapso institucional de los años 50. Crisis política donde se conjugarían tres rupturas del orden político tradicional: de una parte, el "derrumbe parcial del Estado", según la fórmula del historiador Paul Oquist; en segundo término, la pérdida provisional del control bipartidista del Estado cuando Rojas Pinilla decide en 1956 impulsar su proyecto autonomista bajo la fórmula de sabor peronista del "binomio Fuerzas Armadas-pueblo" y, finalmente, la pérdida del monopolio de las armas por parte de la institución militar, que todavía hoy persiste. De ahí que, la reconstitución del aparato de dominación y del control bipartidista del Estado, así como del "monopolio de la represión legítima" (Max Weber), exigían la instauración de un modelo político que limitara provisionalmente el espacio democrático para alcanzar la recuperación del orden institucional.

La convalecencia del enfermo, sin embargo, se prolongará más allá del tiempo previsto inicialmente. En efecto, el término de los acuerdos que habían dado crecimiento al Frente Nacional, no significaron ni el fin de la repartición burocrática del poder entre los dos partidos, ni la libre competencia por el control del Estado. Por el contrario, gracias a la fórmula constitucional del artículo 120 se implementó un arma legal que exigía prolongar en la práctica el bipartidismo excluyente, más allá de la expiración del pacto previsto.

En el pasado, los largos períodos de "hegemonía unipartidista" que caracterizaron la historia del país desde 1861, impidieron el desarrollo de una auténtica alternación política. Las raras excepciones en este si-

El término de los acuerdos que habían dado crecimiento al Frente Nacional, no significaron ni el fin de la repartición burocrática del poder entre los dos partidos, ni la libre competencia por el control del Estado. Por el contrario, gracias a la fórmula constitucional del artículo 120 se implementó un arma legal que exigía prolongar en la práctica el bipartidismo excluyente, más allá de la expiración del pacto previsto.

12. Paul Oquist. *Violencia, conflicto y política en Colombia*. Bogotá, Instituto de Estudios Colombianos, 1978.

13. Patricia Pinzón. *Fidelidad partidista. La constante*, Opus. cit., pág. 9.

glo, 1930 y 1946, ambas consecuencia de la división del partido en el poder, confirman la regla. El dismantelamiento del Frente Nacional no daría tampoco lugar al nacimiento de un sistema realmente competitivo, siendo reemplazado simplemente por un régimen de "cohabitación burocrática" de los dos partidos. En otras palabras, eliminada la alternación presidencial y la igualdad milimétrica en la composición de los órganos de elección popular, la paridad bipartidista continúa, en los ministerios y en la administración pública. Es decir, en los centros mismos en los cuales se toman las decisiones. Una "perversión de la democracia" dado que, se utilizan diversos medios para que los órganos de decisión y los órganos de participación permanezcan lo más separados posible.

Las élites políticas no quisieron correr los riesgos que habrían podido afectar la estabilidad del sistema político sometido a una competencia real. El penoso recuerdo de los regímenes de "hegemonía unipartidista" que se prolongaban indefinidamente gracias al fraude electoral y a la violencia oficial, se hallaban todavía demasiado frescos en la memoria.

La última tentativa de imponer una mayoría política mediante la violencia oficial tuvo un rol nada despreciable en el desarrollo del holocausto de los años 50.

Pero, el temor de la apertura proviene igualmente de la deformación misma de los partidos, reducidos en gran medida al sector de la población que estos controlan gracias a los mecanismos de "integración clientelista". De esta manera, la participación en el Estado se constituye en una necesaria opción estratégica para la competencia electoral: el clientelismo es la raíz del poder. El sistema de partidos terminará por bloquearse él mismo y, a su paso, cerrarle alternativas al conjunto del sistema político. La relativa incapacidad hegemónica de los partidos será reemplazada por el control vertical y autoritario de un conjunto importante de la población.

Estos hechos explican cómo las estructuras estatales se confunden con los aparatos de los partidos en el poder, los cuales pierden así toda autonomía con respecto al Estado. La burocracia se convierte en un instrumento de encuadramiento político, impidiéndose toda posibilidad de modernización de la administración pública al retardar la instauración de una auténtica carrera administrativa. La clase política se constituye así, en un sector históricamente



47



48

opuesto a todo ensayo de reformismo político. Durante el gobierno de Betancur nuevamente jugaría un rol negativo —con contadas excepciones—, colocando obstáculos a la apertura democrática.

Debido a estos factores, la instauración del Frente Nacional concebida en sus orígenes como un instrumento provisional de reestructuración autoritaria de las instituciones democrático-parlamentarias, terminará por generar un "efecto perverso" al prolongarse indefinidamente. Terminará configurando un sistema, constitucionalmente legitimado, de *convivencia burocrática sin competencia real*.

En estas condiciones, el sistema político al reservar el derecho del ejercicio del poder estatal solamente a los dos partidos tradicionales, suprime en la práctica la libre

La Violencia Guerrillera ha sido una constante en la vida política del país en los últimos 50 años. De la Guerrilla liberal a las FARC de hoy en día.

competencia democrática y el juego gobierno-oposición. Esta circunstancia alimenta la tentación permanente de sectores importantes de la oposición de asumir la vía insurreccional. El bloqueo a toda forma de participación incluso ligeramente eficaz para incidir en las decisiones políticas, por fuera del estrecho marco previsto, abre las puertas a otras formas de participación no institucionales: "paros cívicos", huelgas ilegales, movimiento armado, etc.

"Apertura democrática o catástrofe"

Con excepción de la elección popular de alcaldes, que implica el rompimiento de uno de los eslabones de la lógica de funcionamiento del régimen, los demás proyectos no tenían ningún peso político de trascendencia", afirma acertadamente Francisco Leal Buitrago¹⁴, a propósito de las reformas políticas de la administración Betancur. Las reformas aprobadas (Publicidad de los Actos y Documentos Oficiales, Reforma Electoral, Estatuto de los Partidos, Reforma Departamental) se orientaron fundamentalmente hacia la modernización de las instituciones políticas tradicionales, más que hacia una ampliación del espacio democrático¹⁵.

Esa modernización es indispensable, pero no suficiente. La persistente desinstitucionalización de la participación política y social en Colombia muestra la sobrevivencia de los obstáculos que bloquean la incidencia de vastos sectores de la población —la inmensa mayoría—, en el proceso decisional del país. Por ello, 100 años después de promulgada la Constitución de 1886, la consigna nacional ya no es "regeneración o catástrofe", sino "apertura democrática o catástrofe".

El proceso político abierto bajo la administración Betancur, combinando la negociación y el diálogo con las fuerzas insurgentes y el impulso de la reforma política continúa siendo la base del proceso de reconciliación nacional y de ampliación del espacio democrático en el país.

Hoy por hoy, después de la enriquecedora discusión que se ha desarrollado en el país a lo largo de cuatro años, existe un relativo consenso sobre los temas centrales que deben ser objeto de reforma y/o supresión en la actual legislación colombiana. Estos son:

— Establecimiento de la rama electoral del poder público;

— Creación de la vice-presidencia de la República por elección popular;

— Creación de la circunscripción electoral nacional para asegurar el derecho de las minorías a estar representadas en el Congreso;

— Garantías para todos los partidos y movimientos políticos, de igualdad de acceso a los medios de comunicación;

— Supresión del párrafo del artículo 120 de la Constitución;

— Supresión de los auxilios parlamentarios y creación de garantías de distribución de recursos para las regiones;

— Prohibición del juzgamiento de civiles por parte de la justicia penal militar;

— Reglamentación de los artículos 28 (detención precautelativa), 121 (estado de sitio) y 120 (emergencia económica);

— Modificación del Título XXI, art. 218 ("De la reforma de esta Constitución"), con objeto de introducir modalidades tales como el referéndum y la iniciativa popular, como posibilidades adicionales de reforma constitucional.

— Expedición de un Estatuto de la Oposición.

Al lado de estos proyectos de acto legislativo reformativos de la Constitución, se requiere impulsar un proyecto de Ley tendiente a la reglamentación de la elección popular de los alcaldes.

Algunas de estas iniciativas necesitarán de un debate más amplio ya que rompen diversas vértebras al sistema político creado en 1886. En efecto, Mario Latorre tras un exhaustivo análisis de las reformas constitucionales realizadas en el último siglo, concluye que el sistema político estructurado en aquella fecha continúa vigente. Afirma que las reformas de 1910, 1936, 1945 y 1968 han introducido innovaciones importantes al "corpus" constitucional, pero no han afectado los principios doctrinarios centrales en que se fundaba la Constitución de don Miguel Antonio Caro.

Así, el proceso de apertura democrática no implica solamente modernizar el aparato de Estado y la mecánica política. Requiere tocar a fondo los pilares mismos del modelo político colombiano, lo cual conlleva una convocatoria nacional de todas las fuerzas políticas y sociales tendiente a una búsqueda concertada del nuevo escenario de la lucha política y social que el país requiere. ■

El proceso político abierto bajo la administración Betancur, combinando la negociación y el diálogo con las fuerzas insurgentes y el impulso de la reforma política continúa siendo la base del proceso de reconciliación nacional y de ampliación del espacio democrático en el país.

Hoy por hoy, después de la enriquecedora discusión que se ha desarrollado en el país a lo largo de cuatro años, existe un relativo consenso sobre los temas centrales que deben ser objeto de reforma y/o supresión en la actual legislación colombiana.

14. Francisco Leal. *La coyuntura política*. Bogotá, Documentos del Foro, No. 14, 1986, pág. 4.

15. Un grave error de conceptualización ha llevado a confundir la noción de modernización, con aquella de democratización. Brasil, bajo los militares de la Seguridad Nacional, es el mejor ejemplo de un proceso de "modernización autoritaria". No puede haber democratización sin una modernización concomitante de los canales de participación ciudadana, pero, lo contrario no es necesariamente cierto.

Orlando Pulido CH.

Gramsci y la dimensión antropológica del concepto de cultura*

Orlando Pulido
Antropólogo. Coordinador
de la unidad de desarrollo
cultural del foro nacional
por Colombia.

Introducción

Como es característico en el conjunto de su obra, Antonio Gramsci no dejó, sobre la cultura, una reflexión ordenada sistemáticamente. En vez de ello, legó una serie de lúcidas y profundas observaciones, dispersas en artículos periodísticos, cartas y cuadernos de notas redactados en prisión. Estas ideas, determinadas y definidas —como diría Locke—, se encuentran, no obstante su dispersión, articuladas por la coherencia de un pensamiento en extremo riguroso y original, negado a todo dogmatismo y abierto a innumerables posibilidades de desarrollo. De allí que la interpretación de un autor tan rico en sugerencias como él, no esté exenta de riesgos y equívocos. Su lectura, más que un ejercicio de exégesis o de reconstrucción, es un ejercicio de construcción; es una constante incitación al abandono de la letra y una exhortación a la imaginación. Definitivamente, ante Gramsci, no es posible evadir la responsabilidad de asumir el texto para intentar ir más allá de él.

Como anota Gilbert Moget, la concepción de la cultura en Gramsci es “total, universal, no puede separarse de la filosofía de la praxis y, por ende, de la historia y de la práctica”¹. En realidad, Gramsci abre un universo nuevo, descubre una dimensión diferente, plantea la posibilidad de una *lectura cultural* de la sociedad, en la cual, sin perder su especificidad, se sintetizan los demás elementos que la constituyen, contribuyendo de este modo a delinear el perfil de un *modo de ser social* distinto del económico o el político. Así, lo cultural adquiere entidad propia, se organiza en un nivel relativamente independiente, observable y analizable, dotado de una naturaleza especial que lo define en su esencia.



En esta concepción no existe la preocupación por dar a cada ciencia la parte de cultura que ella cree debe corresponderle, tal como intenta hacerlo el pensamiento positivo, puesto que la cultura permea todo el cuerpo social y, lo mismo que la política o la economía, está sujeta al juego de las contradicciones que la determinan históricamente. Por lo demás, esta indiferencia hacia la definición de la cultura en relación con las ciencias puede ser explicada por el hecho de que ella se encuentra en el tal vez único terreno común a todas: el de la unidad entre la teoría y la práctica o, para decirlo utilizando una expresión de Gramsci, en el lugar donde se afirma la necesaria conexión entre el orden de las ideas y el de la acción. Esto significa que toda la realidad es cultura, que no existe nada por fuera de ella, ni el hombre ni la naturaleza, y que cuando las ciencias especializan sus objetos

El concepto de Cultura en Gramsci un continuo reconstruir.

* Tomado del libro: *Hacia una teoría gramsciana de la cultura*, próximo a ser editado por el Foro Nacional por Colombia.

1. Moget, Gilbert, “La concepción de la cultura en Gramsci”, en: *Gramsci y el Marxismo*, Ed. Proteo, Buenos Aires, 1965, p. 218.

y sus métodos, lo hacen para dar cuenta de su naturaleza resaltando algunas de las relaciones en que entran sus cualidades esenciales.

Las "dimensiones" del concepto de cultura

Sin embargo, esta concepción total y universal no hace de la cultura un ente amorfo e indistinto. Por el contrario, de los presupuestos gramscianos se puede deducir la existencia de varias dimensiones del concepto. Estas dimensiones, que dan cuenta de las principales formas de ser de la cultura, corresponden, también, a distintos niveles de abstracción y constituyen los ejes sobre los cuales es posible estructurar una teoría de la cultura.

En principio, se pueden distinguir tres dimensiones que van de lo más abstracto a lo concreto: 1) la dimensión antropológica, 2) la dimensión histórico-abstracta y, 3) la dimensión real.

La primera, se refiere a la definición del hombre como ser genérico y apunta a establecer el carácter de la cultura en su aspecto más general; esto es, como la manifestación práctica del ser genérico del hombre o, si se quiere, como la manifestación histórica de su humanidad. Esta caracterización se fundamenta en la tesis de Marx según la cual el hombre es una parte de la naturaleza, vive de ella, se confunde con ella, a ella está ligada su vida física y espiritual. El hombre deviene ser genérico en la medida en que se relaciona con la naturaleza mediante el trabajo, mediante su "actividad vital, consciente y libre". Esta mediación es la que le permite producir prácticamente el mundo objetivo en el que él se reconoce a sí mismo como hombre, pues en él se expresan su humanidad y su historicidad. Esta producción práctica del mundo objetivo u objetivación de la vida genérica del hombre es, más concretamente, la cultura. Y esto, exactamente, es lo que quiere decir Gramsci cuando afirma que el hombre es creación histórica y no naturaleza. Así, la primera dimensión del concepto de cultura, la *dimensión antropológica*, es la más general, la más abstracta, la que define a la cultura en su sentido lógico y la que proporciona el marco de referencia que determina sus otros significados. Se puede decir, en síntesis, que la dimensión antropológica marca el contexto de definición de la categoría en la medida en que establece sus límites y sus alcances.

La segunda dimensión del concepto se ubica en un nivel de abstracción diferente,

pues da cuenta de las formas específicas de expresión de la cultura, aunque planteadas todavía a nivel teórico; es decir, con independencia de las formas históricas concretas que ésta pueda asumir. La *dimensión histórico-abstracta* es, propiamente, el modelo lógico de la cultura; da cuenta de su estructura general y de las relaciones existentes entre los elementos que la constituyen. En este segundo nivel de distinción conceptual, la cultura se expresa como: a) manifestación histórica de una o un conjunto de concepciones del mundo; b) autoconciencia crítica del ser social; c) forma de conocimiento y, d) contenido ético-político del estado. La *dimensión histórico-abstracta* permite discutir las relaciones entre el sentido común y la filosofía, la cultura y el folklore, el polémico concepto de "cultura popular", el papel de los intelectuales y de la llamada "opinión pública", entre otros, todo ello en el marco de las relaciones hegemónicas de poder.

La tercera dimensión, la *dimensión real o histórico-concreta*, se refiere a las formas específicas de particularización histórica de la cultura y no a los modelos lógicos que sirven para pensarla; corresponde al dominio de los hechos y no al de la teoría. En esta dimensión, la cultura existe como hecho real y objetivo y no como categoría.

La "dimensión" antropológica del concepto

En consecuencia, si la *dimensión real o histórico-concreta* se refiere a los hechos y no a la teoría, la *teoría práctica de la cultura* sólo puede ocuparse de las dos dimensiones restantes. La *dimensión antropológica* hace posible el diseño del contenido de la categoría, mientras la *histórico-abstracta* proporciona su modelo. Sin embargo, en este artículo nos limitamos a presentar el resultado del análisis de la primera, cuyas conclusiones se pueden resumir así:

1. La reflexión gramsciana relativa a la cultura permite deducir la existencia de una "dimensión antropológica" del concepto. Esta dimensión, puede ser entendida como el contenido más amplio, simple y abstracto, que resulta de los múltiples y recíprocos entrecruzamientos entre "naturaleza" y "sociedad". En tal sentido, dicho contenido se expresa conceptualmente; es decir, con independencia de toda forma histórica. De este modo, el concepto de cultura puede definirse, en su naturaleza lógica, como el producto del intercambio orgánico que se



establece entre el hombre y la naturaleza; como la "realización" de la oposición entre "naturaleza" y "espíritu"; como momento teórico y, a la vez, momento práctico del proceso histórico humano y como unidad superior del hombre y la naturaleza.

Esta ubicación del concepto es resultado del establecimiento de las bases teóricas generales que se desprenden de la acción inmediata de los hombres sobre su realidad, en la perspectiva de la apropiación de esa realidad, mediante la utilización de categorías lógicas.

2. El contenido antropológico de esta forma de ser de la cultura se fundamenta en el hecho de que el hombre sólo se reconoce a sí mismo en la medida en que se afirma como ser genérico en la producción práctica del mundo objetivo creado por él mediante el trabajo. Así, la cultura se revela como el conjunto de manifestaciones prácticas —incluyendo las que operan a nivel de la conciencia— del ser genérico del hombre: la cultura es la expresión histórica de su humanidad; es la forma que asume la objetivación de la vida genérica del hombre.

3. En esta objetivación de la vida genérica del hombre se expresa, a su vez, la "naturaleza humana". Esta, no es otra cosa que la "realización" de la oposición entre "naturaleza" y "espíritu", la realización de la "esencia humana". Como "naturaleza" y "espíritu" no son más que distinciones conceptuales, "momentos teóricos" de un único hecho real: la acción del hombre sobre su entorno, entonces la "naturaleza humana" sólo puede definirse como el conjunto de las relaciones sociales que determinan y definen al hombre. La "naturaleza humana", aquello que diferencia al hombre del resto de la naturaleza, que le permite ser consciente de sí mismo, no existe, pues, en ninguno de los hombres individualmente considerados sino en toda la historia del género humano; en ella se sintetiza la relación que, en cada momento histórico, se establece entre el individuo, los otros hombres y la naturaleza. Por tanto, como producto histórico, constituye la cualidad más simple de la cultura.

4. Si la cultura es la objetivación de la vida genérica del hombre, y si esta objetivación es el resultado de la "realización" de la oposición entre "naturaleza" y "espíritu", entonces, la cultura coincide con la historia. Esta abarca al hombre considerado como ser natural y a la naturaleza como realidad humana; cubre todo el proceso de

creación del hombre por el trabajo y se identifica con él, lo que equivale a identificarse con la objetivación del ser genérico del hombre, con la cultura. En este sentido, la historia humana o *historia* en sentido estricto, aparece como una forma cualificada de la historia natural, pues el hombre que la produce es una forma cualificada del ser de la naturaleza. Por ello, la coincidencia entre historia y cultura no es más que la expresión de la unidad entre historia natural e historia humana. Naturaleza y sociedad constituyen una unidad, pues no se puede excluir de la historia la relación productiva que establecen los hombres con la naturaleza; la historia es, justamente, la historia de esta relación.

5. Sin embargo, la unidad nunca es absoluta; siempre es contradictoria. En la medida en que es "síntesis de múltiples determinaciones", es "unidad en la diversidad". Y esta diversidad se da tanto en el plano de lo real como en el de las categorías lógicas que lo expresan. Así, "naturaleza", y "espíritu", "historia natural" e "historia humana", "historia" y "cultura", son *momentos cualitativos* distintos de una única realidad histórica. Son "*conceptos de la realidad*", momentos teóricos de la realidad en movimiento, que expresan formas y modos de existencia, relaciones sociales. De acuerdo con esto, la cultura puede ser considerada como una de las determinaciones que, en su síntesis, configuran la unidad histórica. La cultura es una cualidad de la totalidad de la historia que, en cuanto tal, abarca también a la naturaleza. Desde el punto de vista lógico, la cultura es un *momento teórico* de la realidad; pero desde el punto de vista de la realidad en movimiento, es un *momento práctico*.

6. De lo anterior, se deduce la historicidad de la cultura, su carácter cambiante y contradictorio. En su condición de *momento práctico*, como hecho real o *acto histórico*, la cultura es el momento de la contradicción y de la resolución de la contradicción; el que determina el significado preciso que, en cada momento de su desarrollo, tiene el proceso histórico humano. La cultura es el contenido íntimo de la historia que se expresa en todas las formas adoptadas por la praxis social: política, economía, filosofía, arte, derecho, creencias, costumbres, etc., y no solamente en aquellas de tipo superestructural. Por tanto, el historicismo gramsciano, su concepción historicista de la cultura, es una afirmación positiva de los postulados básicos del marxismo,

51



El Defraudador de Naturaleza no tiene juicio, actúa y habla sin pensar, y no puede seguir ningún aviso.

un intento de actualización y revitalización de una concepción que fundamenta su esencia en la unidad entre teoría y práctica. Este historicismo significa rechazo a la abstracción absoluta, a la especulación metafísica, y reivindicación de la realidad como único sustento de la razón.

7. A diferencia de otros teóricos anteriores y posteriores a él, Gramsci no entiende el marxismo como un dogma pegado a la letra de Marx. Por el contrario, afirma que la filosofía de la praxis (el marxismo) se concibe a sí misma de forma historicista; esto es, como una fase transitoria en el proceso general de desarrollo del pensamiento filosófico. Basada en que una de las tendencias de la filosofía de la praxis había sido absorbida o incorporada a corrientes idealistas, otra se identificaba con el marxismo tradicional y una tercera había retornado al kantismo, Gramsci se propuso devolverle la unidad perdida y, por esta vía, reconstruirla en un nivel superior, incorporarla al curso general de la historia del pensamiento posterior a Marx. Para ello, emprendió la crítica de Benedetto Croce, pues éste había desvirtuado la crítica de Marx a Hegel y se había convertido en el centro de una "reforma reaccionaria". Croce no solamente había restituido a Hegel frente a Marx sino que, además, había dado un paso atrás con relación al primero pues lo había vuelto más abstracto y especulativo. La crítica de Croce significaba, pues, para Gramsci, la posibilidad de renovar la filosofía de la praxis, de hacerla viva y actual y de adecuarla a las nuevas necesidades de la lucha política.

Croce es el eje donde se anudan todos los nexos teóricos existentes entre Gramsci, Hegel y Marx. En su crítica, Gramsci lo ubica como el creador de un hegelianismo degenerado y mutilado que siente temor pánico ante toda intervención de las masas populares en el progreso histórico. Por eso, se esforzó en restituir al hombre como creador de su propia historia y a la filosofía de la praxis como factor de renovación cultural. El resultado de esta crítica lo llevó a apartarse del historicismo de Croce, de la concepción de la historia de Hegel y de la concepción del hombre de Kant. Basado en Novalis y en Vico, actualizó el concepto de hombre dado por Marx y, con él, sentó las bases de su noción de cultura.

Por lo anterior, los ataques al historicismo gramsciano formulados por Althusser, carecen de sentido. Althusser no entendió el alcance de la propuesta gramsciana pues

se limitó a cotejar, letra por letra, la correspondencia entre el texto de Gramsci y el de Marx. Esto, con el agravante de que, en su excesivo celo ortodoxo, redujo a este último a poco menos que un hijo espurio de Hegel. Althusser no comprendió que en el historicismo de Gramsci se concretaba, precisamente, todo el esfuerzo de actualización de la filosofía de la praxis, de reunificación de la teoría y la práctica, con base en el desarrollo del pensamiento filosófico posterior a Marx. Lejos de ser una involución idealista, el historicismo es exactamente lo contrario; es una reivindicación de la realidad en su calidad de fundamento de la razón.

Lo mismo ocurre con la refutación al historicismo marxista que pretende realizar Popper. Su acusación de que aquél es un método pobre e indigente, que basa sus pretensiones de objetividad en su capacidad para predecir acontecimientos futuros, resulta insuficiente y falaz. Popper hace una presentación maniquea y tendenciosa del marxismo, sobre la cual construye su argumentación. Pero, desde luego, en la medida en que parte de presupuestos falsos, sus conclusiones son equivocadas. Lo que demuestra Gramsci es que la filosofía de la praxis ni es un método ni, mucho menos, pretende predecir el futuro. Por el contrario, es una *filosofía general* que sólo se propone alcanzar objetivos concretos mediante la acción consciente de los hombres. En esto consiste su historicidad.

8. En esta noción, la cultura se revela como el conjunto de relaciones dialécticas que integran en una totalidad al individuo con los otros hombres y con la naturaleza. Gramsci hace de la cultura un hecho dialéctico en la medida en que la historiza, en la medida en que hace intervenir en ella la acción consciente de los hombres que unifican sus voluntades dispersas para el logro de fines comunes. En tal sentido, la cultura se identifica con el devenir de la historia, el cual no se da por efectos del azar o de la casualidad, sino por la voluntad humana unificada en la acción, la cual puede tornarse decisiva para la conversión en necesidad de las tendencias permanentes y regulares que se presentan en la historia. La voluntad humana unificada en la acción es el "elemento perturbador activo" que hace la cultura y le confiere su carácter dialéctico. Mediante él, la historia deja de ser arbitraria para tornarse "necesaria-racional-real". Sólo así puede concebirse la "unidad interna del proceso histórico humano": no como un dato al margen de toda realidad ni



El Impresor de Libros aplica tinta, su ayudante tira de la palanca y una hoja queda ya impresa. Hasta aquí muchas artes vienen a ser fácilmente accesibles. Los libros normalmente eran escritos a mano. En Mainz fue donde primero se practicó la impresión.



Los Monjes hace mucho tiempo fueron ermitaños y moradores del campo, quienes constantemente rezaban y ayunaban esperando la salvación, pero ahora pertenecen a diferentes órdenes y sectas que no son particularmente espirituales.

como unidad formal, sino como un hecho contradictorio que no parte de la unidad pero que tiene en sí las razones de una unidad posible.

9. Con base en lo dicho, es posible demostrar que, en el devenir de la cultura, no siempre el mayor dominio sobre la naturaleza se corresponde con el mejoramiento ético y el bienestar social y material de la humanidad. Por el contrario, el carácter dialéctico de la cultura permite entender la forma como el proceso de objetivación de la vida genérica del hombre ha conducido a la desnaturalización y deshumanización de la naturaleza humana o, si se quiere, a la ruptura de la "unidad interna del proceso histórico humano". La forma que asuma esta ruptura expresará, pues, la estructura de la enajenación de la cultura. Esta enajenación, por otra parte, no constituye una determinación de la naturaleza humana sino una característica de la actividad productiva del hombre en determinadas condiciones históricas; se da en la historia e históricamente se deben crear las condiciones para su cancelación. No es inherente al trabajo humano en general sino a una forma histórica particular de éste.

En síntesis, la cultura se ha enajenado porque: a) El hombre se ha enajenado del producto de su trabajo; y la cultura, en tanto mundo objetivo creado por el hombre, es objetivación del trabajo. En virtud de esta enajenación, la naturaleza no aparece como obra y realidad del hombre puesto que no le pertenece. Por lo mismo, el hombre no puede reconocerse a sí mismo en ese mundo objetivo creado por él. La sociedad de las cosas, el mundo objetivo, la cultura, no hace posible la sociedad humana sino que se impone sobre ella impidiendo su realización. La cultura aparece, entonces, como algo ajeno al hombre, como

una supra-realidad que no guarda ninguna relación con su vida objetiva. b) Porque con la enajenación de la cultura se enajena la actividad que la hace posible: el trabajo, la actividad productiva misma. La enajenación de la cultura no hace más que resumir la enajenación de la actividad que la produce. El trabajo, el "elemento perturbador activo" que convierte la cultura en acto histórico, deja de ser actividad vital, consciente y libre y pasa a ser *elemento perturbador pasivo* que impide la conversión en necesidad histórica de la tendencia presente en la regularidad. Y, lo más importante, al enajenarse el trabajo, se enajena el factor que hace posible la unidad entre el individuo, los otros hombres y la naturaleza, el que hace posible la "unidad interna del proceso histórico humano". c) Porque con la enajenación del trabajo el hombre se enajena de sí mismo, puesto que el hombre también es cultura en tanto se ha hecho a sí mismo por mediación del trabajo. Esta enajenación del hombre es la enajenación de su vida genérica, de su naturaleza humana; es la escisión de la vida individual de la vida genérica. d) Como la naturaleza humana es el conjunto de las relaciones sociales, mediante la enajenación del trabajo se enajena la relación en que los otros hombres se encuentran respecto de sus propios productos así como la relación que el hombre mantiene con los otros hombres.

El elemento que determina la estructura fundamental de toda esta enajenación es la propiedad privada. Ella explica tanto el hecho de la enajenación como el cómo se produce. La cultura se enajena porque unos hombres pueden apropiarse privadamente del trabajo de otros; las formas que asuma esta apropiación dependen de condiciones históricas concretas y explican las formas históricas de enajenación de la cultura. ■

54



El Afilador afila cuchillos, limas, armas, puñales, espadas, diferentes partes de las armaduras y cosas así.

Humberto Quiceno
Profesor de la Facultad de Educación
U. del Valle.
Investigador del proyecto Historia
de la Práctica Pedagógica
en Colombia.

La educación colombiana (1886-1926)

Educar para gobernar

Humberto Quiceno

"Sabemos (o creemos saber) que la historia es una perpleja red incesante de efectos y causas; esa red en su nativa complejidad, es inconcebible; no podemos pensarla sin acudir a nombres de naciones. Además tales nombres son ideas que operan en la historia, que rigen y transforman la historia" (Borges, 1945).

I. La educación: Formar el cuerpo y el alma

Comenio, en la *Didáctica Magna*, señala "que no definió mal al hombre el que dijo que era un *animal disciplinable*, pues verdaderamente no puede, en modo alguno, formarse el hombre sin someterle a disciplina". Comenio se apoya en Platón para agregar "que el hombre es el animal extremadamente manso y divino si ha sido amansado con la verdadera disciplina; pero si no tuvo ninguna o fue equivocada, es el más feroz animal que produce la tierra" (Platón, *Las Leyes*).

Esta manera de tratar la disciplina le permite a Comenio decir: "*Los que alguna vez han de dominar a otros, como reyes, príncipes, magistrados, pastores de las iglesias y doctores, tan necesario es que estén imbuidos de sabiduría como estar dotado de los ojos para guiar el camino, la lengua intérprete de la palabra, la trompeta para el sonido, la espada para la batalla. De igual manera los súbditos también deben estar ilustrados para saber prudente y sabiamente obedecer a los que mandan; no obligados de modo asnal, sino voluntariamente por amor... Quede pues, sentado que a todos los que nacieron hombres les es preciso la enseñanza, porque es necesario que sean hombres, no bestias feroces, no brutos, no troncos inertes*"¹.

Lo dice Comenio, ya lo había dicho Platón, y lo dice aún Freud y Gramsci: el hombre ha de ser educado, enseñado, disciplinado. Educar es formar el cuerpo y el alma; es controlar los instintos, transformarlos; educar es inventar una disciplina para que el hombre logre sus fines culturales. Esto es enteramente cierto. Pero además cada sociedad ha definido, por mil

razones, qué entiende por hombre, por disciplina, cuerpo, alma, instintos, formación, etc. Lo que nos lleva a pensar que de Platón a Freud se ha dado la misma definición de educación: "Formar el cuerpo y el alma". Pero una a una, cada palabra, es distinta en Platón y Freud. ¿Por qué? Veámoslo, tomando una situación histórica, un período de nuestra propia historia.

Reorganizar la Nación, el territorio y la población

En Colombia a partir de 1886 encontramos una definición de educación, encontramos prácticas, discursos pedagógicos y educativos. ¿Qué nos dicen? Lo primero que sabemos, como lo sabe todo el mundo, es que la educación ha cambiado, que ya la sociedad colombiana, a través de la figura del Concordato, da a la Iglesia y las distintas comunidades religiosas la organización de la educación colombiana. Para que esto sea un hecho se organizan los decorados necesarios: legislación; comunidades; participación del Estado; comienzo de la obra. Este comenzar de nuevo, aunque sea 1886 ó 1887, se da contra la educación de antes de esta fecha y contra la educación del período radical, contra la tradición, las instituciones y las prácticas más inmediatas y existentes. Este nuevo comienzo se inicia, apenas es de suponer, con un choque, una lucha, un desgarramiento y una herida, que tiene su máxima expresión entre 1899 y 1902: "El Arzobispo Bernardo Herrera R. deseó mayor *suavidad y flexibilidad* a la participación de la Constitución del 86 porque conocía los resquemores de algunos sectores políticos del liberalismo y presentía consecuencias graves. No se hizo coro de estas admonicio-

La intención de reorganizar el Estado, planteada desde la Constitución del 86, significó reorganizar el territorio, la población, la policía, el comercio, las clases sociales, el derecho, las prisiones, etc. En esta reorganización geopolítica le correspondió a la educación jugar un decisivo papel. Lo primero que hizo el gobierno fue la importación de múltiples comunidades religiosas al país. Llegaron de Europa, sobre todo, cerca de 29 comunidades de religiosos y religiosas para construir y organizar la educación y con ellos llegó el discurso religioso educativo y pedagógico.

1. Comenio, J.A., *La Didáctica Magna*. Porrúa, S.A., México, 1976, págs. 22-23.



nes y sobrevinieron las Guerras Civiles de 1885 y nada menos que la de los Mil Días, en 1899².

La intención de reorganizar el Estado, planteada desde la Constitución del 86, significó reorganizar el territorio, la población, la policía, el comercio, las clases sociales, el derecho, las prisiones, etc. En esta reorganización geopolítica le correspondió a la educación jugar un decisivo papel. Lo primero que hizo el gobierno fue la importación de múltiples comunidades religiosas al país. Llegaron de Europa, sobre todo, cerca de 29 comunidades de religiosos y religiosas para construir y organizar la educación y con ellos llegó el discurso religioso educativo y pedagógico; hábitos, costumbres, métodos, etc.; algunos trajeron sus propios libros, entre ellos los La Sallistas; los Maristas; los Salesianos; porque los Jesuitas ya tenían su libro en Colombia.

La pedagogía y la educación católica

Con las comunidades llegó el *saber católico sobre la pedagogía*, es decir, una noción de educar; una práctica de disciplina; la forma de organizar una escuela, colegio o universidad; cómo se entiende al hombre; qué es formar; enseñar; perfeccionar el alma, etc. Desde este saber se hicieron las leyes educativas, la de 1893 de Liborio Zerda que contiene los reglamentos para Normales, Colegios y Escuelas, el cual, sin modificación, estuvo vigente hasta 1927, cuando se producen las reformas de Tunja y Medellín.

Estas comunidades no sólo trajeron al país un discurso pedagógico sino que intervinieron otras instituciones, como es el caso de la familia y la población. Una vez consolidado el Concordato, muchos Sacerdotes y Obispos exiliados en época del liberalismo radical, regresaron al país. Para este regreso colaboraron familias de diferentes partes de Colombia costeando los pasajes y además costeando religiosos para que vinieran a crear colegios. Una vez acá, se creaban las juntas directivas entre los religiosos y las familias. Posteriormente estas instituciones irían a ser reforzadas por el propio gobierno al crearse las inspecciones provinciales. De tal manera que en los municipios la entidad que dirigía la educación pública estaba en manos del párroco, un vecino honorable; un maestro y el alcalde, pero quien presidía la Junta era el cura.

Los curas organizaron la educación pública, es decir, crearon colegios; controlaron el discurso pedagógico, pero además, crearon en los municipios, hospitales, cárceles, casas de beneficencia, asilos; periódicos, bibliotecas, etc.; llegaron a dirigir los cultivos; las cosechas; tenían control sobre las tierras. En una palabra, el poder de la iglesia ocupó el municipio como unidad territorial y poblacional; la iglesia definía la cultura, la sociedad civil: "es preciso recordar que durante la hegemonía conservadora debido a la pobreza del fisco, la iglesia colombiana fundó colegios, hospitales, casas de beneficencia y demás instituciones de asistencia en los pueblos de Colombia. El sistema de convites que hoy se



La Iglesia jugó un papel decisivo en la estrategia política, educativa y cultural de la Regeneración.

2. Bronx, Humberto. *Historia Moderna de la Iglesia Colombiana*. Ed. Argemiro Salazar, 1a. edición, pág. 295.

llama acción comunal, es de origen eclesiástico y con él se levantaron escuelas rurales, puentes, colegios y casas para hospital, casas de huérfanos. El abanderado de la educación, el progreso, la higiene, la agricultura, fue el párroco colombiano"³.

Al lado de esta *estrategia moral de la iglesia*, que se consolida en el dominio de los poderes locales, desde 1886 se delinea la *estrategia de la instrucción pública del gobierno*, que aspira a detentar el dominio de poderes centrales a nivel nacional. Lo que se articula como una bisagra, es el poder local y el poder total: la iglesia y el Estado.

La estrategia de la pedagogía laica

El Estado, con la Constitución de 1886 y más precisamente con la Ley 39 de 1903, aspiró a la organización de un gran aparato educativo a nivel nacional. La preocupación era extender una red administrativa que demarcara el territorio; tender una red de información entre el gobierno central y los gobiernos locales; establecer formas de financiación de la instrucción tanto en lo nacional, departamental y en lo regional; crear unidades territoriales y poblacionales en el campo educativo; universidades nacionales, departamentales y regionales; colegios nacionales y departamentales, institutos, jardines; se trataba de diferenciar el campo y la ciudad; los grados de saber; las secciones escolares; los institutos de saber. En síntesis, la Ley 39 de 1903 expresa la voluntad civil de crear una cultura educativa para un país y unos individuos, en otras palabras, de educar a través de un sistema nacional, para poder gobernar la población.

En ese sentido, la población y el territorio fueron el blanco de saber hacia donde se habría de dirigir el poder del Estado. De la población, se habría de tomar al individuo como ciudadano y del territorio, el espacio como Nación. Por eso se explican los distintos discursos educativos acerca del individuo relacionados con el ejercicio de ciudadano, de la Patria, de los saberes nacionales, así como en el valor asignado al espacio, como fuente de riqueza, como entidad política, como signo de reconocimiento a nivel de la identidad racial. Para todos estos efectos, se crearon discursos como la higiene, la cívica, la legislación escolar, la educación física, la educación intelectual, la agricultura, el comercio, el derecho, etc. Para sintetizar esta parte diríamos lo siguiente:

Desde 1886 hasta 1903 se dibujó en el país una doble estrategia de gobierno: la política de educación moral asignada a la Iglesia y la política de instrucción pública que recaía en el Estado. La Iglesia ocupó con su poder, los municipios, los pueblos, controló la tierra, las instituciones, y la cultura popular. Obviamente la Iglesia controló todo tipo de instituciones regionales y nacionales pero fue sobre todo a nivel local donde su poder fue más extensivo. El Estado a su vez, se preocupó de crear la unidad nacional, la centralización de la sociedad; la organización de un sistema nacional de instrucción; y la institucionalización de la escolaridad.

57



La Iglesia y el Estado unieron sus intereses en torno a la estrategia pedagógica de educar para gobernar.

Esta doble estrategia de gobierno, por así decirlo, *del alma y del cuerpo, en la cual consiste la educación*, fue la que se hizo históricamente necesaria. Construida paso a paso desde 1886 y que cobró gran importancia en 1903, cuando se logró evaluar los efectos de la Guerra y la separación por la fuerza de una región de la Nación.

Veíamos al comienzo de estas notas que educar es formar el alma y el cuerpo. Desde 1886 la sociedad colombiana, el Estado, hizo suya esta formulación pero de la manera en que la hemos descrito: la iglesia formando el alma y el Estado formando el cuerpo. La Iglesia apoyándose en la moral y el Estado en la instrucción. Donde el *alma* es tierra, cultura, individuos y el *cuerpo* es unidad, riqueza, nación, población.

3. Bronx, op. cit., p. 351.

El conflicto entre lo viejo y lo nuevo

El dominio de la Iglesia en el campo educativo se hizo utilizando la Pedagogía católica, lo cual es mucho más que una moral educativa, realmente es una práctica pedagógica que se materializó en lo más hondo de las instituciones. Como práctica pedagógica utilizó nociones, conceptos, teorías, estrategias, modelo, concepciones tanto de la enseñanza, de la educación, de la instrucción, como de la pedagogía misma. Esta práctica fue una especie de *alfabeto de discursos* que tenía sus propias reglas de funcionamiento, basadas en la disciplina cerrada y espacial; en la perfección del alma y del cuerpo; en ver el aprendizaje como un fin a perseguir y la enseñanza como un camino a recorrer. Se dirigió preferentemente al hombre, de él tomó como objeto, el cuerpo, su espíritu, su espacio de circulación.

Esta práctica pedagógica que proviene de las comunidades religiosas se extendió y copó gran parte del territorio colombiano, de sus instituciones y de su cultura. Tienen como una de sus características esenciales de funcionamiento el de ser dogmática, es decir, trató de educar a la población bajo el modelo de la educación de las comunidades tomadas como objeto. Valga decir, que se tomó como modelo educativo la misma comunidad para luego extenderlo a la población. Se trató de repetir como toda moral. La repetición para funcionar tiene que volver sobre sí misma, siempre, en el tiempo y en el espacio, y en este movimiento deja sus huellas, sus marcas.

La sociedad colombiana tal y como es pensada y actuada por la Iglesia no se la ve como un medio de intercambio en el que lo esencial radicaría en circular o en hacer circular; la sociedad es un medio de inscripción donde lo esencial es marcar o ser marcado, tanto el cuerpo de los individuos como el cuerpo de la población y el cuerpo social. Desde la escuela trató de implantar esta política del cuerpo, como se puede ver en el reglamento de Zerda, de 1893: "el primer día de clase es el más importante del curso en la escuela. Principiar bien de modo que deje favorables impresiones en los niños", y más adelante: "la táctica escolar es el sistema de señas y movimientos apropiados para conducir a los niños al trabajo de la escuela. La buena táctica ahorra tiempo, comunica fuerzas, mejora el aspecto y espíritu de la clase, y acostumbra a obedecer estricta y puntualmente"⁴.

El discurso pedagógico católico buscó marcar allí donde existía y funcionaba, marca que comprendía tanto el cifrar o clasificar como el señalar, esto es, el indicar el comportamiento por la voz, la campana o la orden escrita. De tal estrategia habría de resultar una sociedad encerrada, enclaustrada, aislada, limitada, clasificada pedazo a pedazo, corte a corte, incidir, cortar, separar, la tierra, el cuerpo, el espíritu. Aislar la comunicación posible entre la tierra, el trabajo y la fuerza de trabajo; en vez de establecer un proceso continuo, una máquina funcional; desconectar el proceso; cortar la máquina capitalista.

Lo que se encuentra como producto de la cultura católica es una sociedad mítica,



58

construida a pedazos, con objetos parciales, con destinos aislados; de individuo a individuo. Sociedad vigilada, castigada, pues el mecanismo de la vigilancia y el castigo consiste en aislar los cuerpos de los espacios comunes para situarlos en un espacio propio, el espacio de la soledad, que es el espacio de lo privado, de la cultura privada, al ser privatizado, la tierra, la sociedad, al ser privada el alma y el cuerpo.

Esta privatización de la cultura y del hombre se expresa como lo dice Deleuze "en la vergüenza que siente el hombre ante la vista del hombre"⁵. Esta vergüenza la encontramos construida en el individuo desde la familia y la escuela primaria. El hombre no siente vergüenza si ésta no pasa por un sistema de registros morales que se

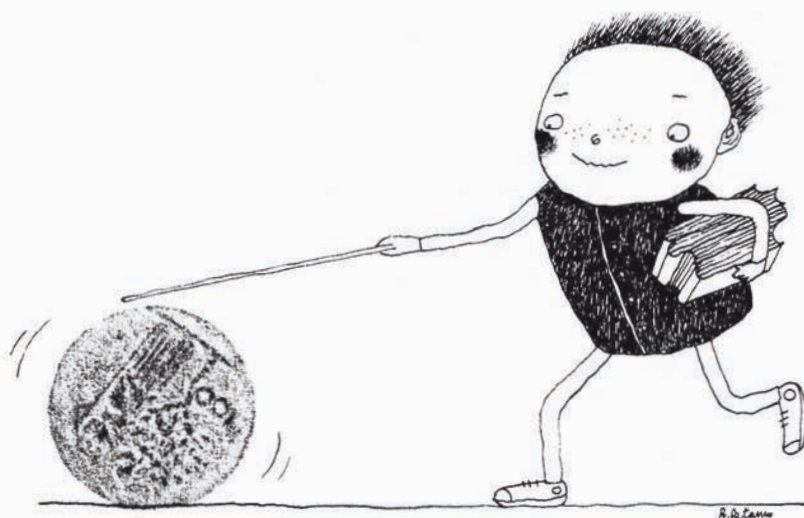


59

La Pedagogía Católica tenía una manera de enseñar, una manera de instruir y una manera de educar.

4. Decreto número 429, artículo 17 de 1893. Ministerio de Instrucción Pública.

5. Deleuze, Gilles. *El Antiedipo* Barral, 1974, pág. 150.



En 1914 se crea el Gimnasio Moderno en Bogotá bajo la orientación de Agustín Nieto Caballero. La forma como fue pensada esta institución pedagógica y educativa nos da una idea de la estrategia que en asuntos educativos habría de utilizar el Estado, en su propósito de forjar un nuevo saber educativo y establecer un nuevo propósito cultural.

Crear un colegio, no de curas sino de civiles, no confesional sino laico, significó no ocupar lo ocupado; respetar los colegios católicos y organizar en otro lugar los colegios civiles; en síntesis, ocupar los terrenos baldíos y construir un edificio cultural y pedagógico enteramente nuevo.

la impongan, Nietzsche en esta dirección nos dice: “se trata de dar al hombre una memoria; y el hombre, que se ha constituido por una facultad —activa del olvido, por una represión de la memoria biológica, debe hacerse *otra* memoria, que sea colectiva, una memoria de las palabras y no de las cosas, una memoria de los signos y no de los afectos”⁶.

Esta cultura, esta sociedad, es aquella que vemos construir desde la Constitución de 1886, es aquella que intentó construir la pedagogía católica, es aquella que de alguna manera se reconoce en sus instituciones hasta la década del veinte, es decir, entre 1886 y 1920.

Varios historiadores han señalado que el Siglo XIX en Colombia termina en 1918, con ocasión de la Primera Guerra Mundial. Ahora bien, no es sólo por la guerra, antes de la guerra ya existían expresiones vitales en otro orden de cosas. El balance que se hacía en la década del veinte por parte de médicos, ingenieros, abogados, economistas y funcionarios del gobierno, consistía en hacer notar el desarrollo de las fuerzas productivas y la forma en que este desarrollo incidía en el país.

Las fuerzas productivas se expresan en desarrollo fabril; presión del comercio exterior: mejores precios para el café; funcionamiento de una banca centralizada y con emisión; inversión de capital extranjero, etc., pero fuerzas productivas también son la creación de una opinión pública; la existencia de prensa nacional; de intelectuales ilustrados; el desarrollo de la navegación por todo el país, lo mismo que del correo,

la aviación y el ferrocarril; también la existencia de una clase obrera; de un sector empresarial, y financiero; la existencia de partidos políticos nacionales, etc.

Estas fuerzas productivas, su incidencia y su insistencia, a través de discursos “científicos”; a través de una “cultura civil”, apoyada por el Estado, abrió las posibilidades de una gran reforma nacional de la Pedagogía que diera forma a una educación adecuada para estas fuerzas productivas. Se hizo necesario, entonces, repensar la consigna educar para gobernar porque hasta 1920, por decir una fecha, la educación oficial era la educación católica. Desde muchos frentes, políticos, científicos, educativos, etc., se trataba de pensar y construir una Pedagogía oficial que no fuera católica, esto debido, en términos generales, al tipo de sociedad y de cultura que produce inexorablemente la iglesia: una sociedad que se resiste a formar los *objetos* que produce el desarrollo de las fuerzas productivas, es decir, no produce los discursos, el saber necesario, la cultura que apoyen el sostenimiento, la defensa y la reproducción de la sociedad industrial y el entorno por ella producido.

La Iglesia se resiste a dejar su modelo, su moral, su educación, se resiste a dejar sus poderes y la forma como los había construido. Sabe positivamente que la repetición, que lo tradicional, que el conservadurismo le favorecen. Por el contrario, lo nuevo, lo otro, la diferencia lo presiente como la muerte, como su desplazamiento, porque es intercambio, porque es destrucción-construcción.

6. Nietzsche, citado por Gilles Deleuze, Op. cit., pág. 150.

III. La estrategia de una nueva pedagogía

En 1914 se crea el Gimnasio Moderno en Bogotá bajo la orientación de Agustín Nieto Caballero. La forma como fue pensada esta institución pedagógica y educativa nos da una idea de la estrategia que en asuntos educativos habría de utilizar el Estado, en su propósito de forjar un nuevo saber educativo y establecer un nuevo propósito cultural.

Crear un colegio, no de curas sino de civiles, no confesional sino laico, significó no ocupar lo ocupado; respetar los colegios católicos y organizar en otro lugar los colegios civiles; en síntesis, ocupar los terrenos

fuera el modelo, la huella, el camino, la experiencia inicial que habría de repetir, con sus diferencias, el resto del país.

La institución del Gimnasio Moderno recogía el "espíritu" de la Ley 39 de 1903 en algunos de sus presupuestos generales: crear la idea de Nación, de patria, de ciudadano, de pedagogo práctico, de relacionar el progreso con la moral, el Estado con la Iglesia; crear la idea de poder y política centralizada, de poder nacional, de división territorial; de comunidad, de individuo.

Esta pedagogía que emergía y se hacía en el Gimnasio Moderno produjo un tipo de conocimiento y de información que no lo podía producir la institución católica. El maestro era "un instrumento de observación" del niño, de los niños, de sus hábitos y comportamientos; anota, chequea, clasifica, ordena, sistematiza, interpreta, en una palabra, conoce al individuo, su medio, el espacio. De esta manera el individuo como objeto de conocimiento y los conocimientos producidos, permiten a las instituciones: escuela, familia, sociedad, estado, plantear su política, su discurso, y sus prácticas.

La Iglesia y su pedagogía toman al individuo como objeto para su *marcado* cifrado, en cambio, para la pedagogía de corte civil el individuo es *información*, es un medio de saber; incluso es el medio para saber hacer y decir. Por esa necesidad y dada su importancia el *niño* se elevó a la máxima importancia; lo mismo pasó con los campesinos; los anormales; los indisciplinados. Algo similar ocurrió a nivel del territorio, el clima, el medio ambiente, la raza, fue encontrar que todo ello era el mejor dato para la organización del Estado.

Lo diferente, lo extraño, lo ínfimo, lo antisocial, lo no tradicional, lo nuevo se convirtió en discurso. Fue necesario entonces contabilizar, clasificar, realizar estadísticas y curvas de rendimiento, medir su funcionamiento. El Estado y la sociedad encontrarían en esta información una base para la estructuración de sus políticas.

La verdad no es "el significado dado por Dios a través de las sagradas escrituras", la verdad es aquel conocimiento verificable, real, medible en escala de dimensiones que el hombre encuentra a través de la observación.

Bajo este registro y esta enunciación de la verdad, el alma como entidad espiritual y el cuerpo como entidad orgánica, se abrieron hacia el exterior, hacia la sociedad y los discursos científicos. De esta manera, dis-

60



Agustín Nieto Caballero lideró la lucha contra la pedagogía católica y su reemplazo por una de inspiración civilista.

baldíos y construir un edificio cultural y pedagógico enteramente nuevo.

Este colegio trataba de crear su propia pedagogía, sin importarla de Europa y sin parecerse a la pedagogía católica. Crear otra pedagogía significó crear otro estilo de disciplina, de enseñanza, de aprendizaje, de moral, de saber, etc. El prototipo o modelo al cual aspiraría el Gimnasio Moderno sería al de la fábrica, taller o laboratorio pero nunca el convento.

Como fábrica, el Gimnasio se situaba bajo el signo del intercambio, de la comunicación, de la productividad, en síntesis, bajo el modelo de la ciencia en su forma experimental. Con estos presupuestos y condiciones se aspiraba a formar niños, adultos, hombres para el Estado, para las clases, para la opinión ilustrada.

La gran aspiración o ideal estaba en formar una pedagogía y una educación que

cursos como la psicología, la sociología, la antropología, la medicina, la fisiología, la higiene, la biología, etc., son los que en adelante darían forma a la nueva concepción de educación. De tal manera que el gobierno del individuo, de la población, del territorio, considera la cientificidad y sus enunciados como la forma posible de gobernar con la razón, el conocimiento, la experiencia y la verdad.

A partir del Gimnasio Moderno en 1914, la Misión Alemana de 1925, las reformas educativas de Tunja y Medellín, *esta experiencia pedagógica* fue extendiéndose a todo tipo de instituciones educativas que no fueran católicas. Fue apoyada, obviamente, por médicos, sicólogos, ingenieros, funcionarios de estado y políticos. El Estado fue haciendo suyo este discurso pedagógico y sus instituciones hasta que se tornó oficial. Encontró gran apoyo e impulso desde el gobierno liberal en 1930, terminándose así la hegemonía conservadora, que a pesar de todo, permitió la emergencia, desarrollo y extensión del discurso pedagógico iniciado por el Gimnasio Moderno y Agustín Nieto Caballero.

Esta experiencia pedagógica, en relación con el Estado, encontró en la salud; en la alfabetización; en la raza, uno de sus temas fundamentales. Para llevar a cabo el estudio y conocimiento de estos temas se creó la Facultad de Educación, el Instituto Pedagógico y la Escuela Normal Superior, entre otras instituciones. Todos estos acontecimientos irían a desembocar en "hacer una campaña de vastas proporciones para lograr que los municipios y los departamentos y el Congreso Nacional tomen cabal consciencia de lo que representa para la Nación el problema educativo"⁷.

Esta campaña de educación habría de pasar, por parte del gobierno, por crear en la población la noción de territorio y con ella la de unidad nacional, que llevó aparejada la táctica de extender a todo el país la cultura urbana, la pedagogía civil y el progreso de la ciencia. Tal propósito significó neutralizar la ocupación y la reproducción de la cultura católica, y por ende su poder.

Desde el Ministerio de Educación se emprendió la tarea de comunicar al país a través de la educación. Para ello se elaboró "un plan de excursiones de estudio por todo el país y logramos llevarlo a feliz término en cuatro grandes viajes que hicimos en el espacio de dos años. Visitamos todos los departamentos y gran parte de las intendencias y comisarias. A donde quiera que

llegamos reunimos a los maestros de las escuelas públicas. De los 10.000 que formaban el magisterio nacional, pudimos ponernos al habla con más de 7.000. Conversamos con ellos, les oímos sus quejas y les visitamos luego en sus aulas. Conocimos así a los escolares de todas las regiones. Maestros y niños de las más apartadas comarcas sintieron —muchos de ellos por primera vez— que el rincón ignorado en donde estaban era también parte integrante del alma nacional. Sintieron que el gobierno central venía hasta allí a oírlos, a atenderlos, a llevarles la voz cariñosa y comprensiva que hasta entonces les había faltado"⁸.

La Reforma Educativa debía de surgir de estos dos viajes y del conocimiento que produjo. En este sentido, la Ley 39 de 1903, de Antonio José Uribe, iba a ser materializada y por supuesto, reinterpretada, lo que suponía la creación de otra Ley Orgánica alternativa. Es decir, la expedición de una ley es uno de los momentos de las reformas, momentos que no llegan a ser contemporáneos entre sí, tal es el caso de esta reforma que se inició en 1914, en 1927 tiene otra expresión y en 1936 trata de totalizarse.

La ocupación educativa del territorio

La Reforma Educativa se puso en marcha "modificando los programas de primera y segunda enseñanza; estrecha vinculación con las autoridades de higiene pública; elaboración y distribución de planos de edificios de distinto tipo, según las condiciones del clima y capacidad de los presupuestos municipales; establecimiento, como focos de difusión, de la Biblioteca y museo pedagógico del Ministerio y de Bibliotecas y Museos similares en todas las capitales de los departamentos, con no menos de 1.000 volúmenes en cada uno de estos centros, y con una rica colección de material científico que abarca desde los elementos más variados del jardín del niño hasta las más modernas cartas de historia, tableros de trabajos manuales y cuadros y frisos decorativos para el embellecimiento de la ciudad. Sin olvidar en ninguna parte el sector de la biblioteca infantil iniciada con los 20 tomos de la bella obra *El Tesoro de la Juventud* y con algunos libros de estampas y enriquecida paulatinamente con centenares de libros de cuentos lindamente ilustrados, y con obras instructivas al alcance de las distintas edades"⁹.



61

62

7. Nieto Caballero, Agustín, *Reformas de la Educación*, Edit. Antares, 1966, pág. 224.

8. Nieto Caballero, Agustín, *Op. cit.*, pág. 228.

9. Nieto Caballero, Agustín, *Op. cit.*, págs. 228-229.

Esta ocupación cultural del territorio y de la población utilizando como medio la escuela tenía que contar con el maestro como apoyo estratégico, para poder lograr los objetivos. El maestro no podía ser aquel sujeto encargado de conducir a los niños o de transmitir conocimientos o hábitos a los alumnos, como era el maestro de la pedagogía católica. Para esta empresa de gobierno, para esta campaña y propósito cultural y para esta lucha contra la cultura católica, el Maestro sería aquel sujeto cuya función esencial será la del centinela vigilante del cuerpo más que del espíritu, entendido como el alma.

En este contexto cultural el cuerpo y el espíritu constituyen una unidad, el espíritu es la propia materia. Nieto Caballero lo decía así: "es preciso hacer de cada maestro un colaborador social, un centinela que diera la voz de alerta ante las entidades públicas, ante la sociedad"¹⁰.

El maestro en esta nueva función seguía vigilando, pero ya no para la Iglesia sino para el Estado, para la sociedad civil regentada por dicho Estado, no ya para la moral sino para la ciencia.

La Iglesia contra-ataca

La defensa, como respuesta, por parte de la Iglesia a las políticas educativas estatales se fue produciendo de la misma manera que éstas se fueron desarrollando. A Agustín Nieto Caballero se le polemizó desde la prensa conservadora lo mismo que a los principios de la Escuela Activa sobre todo a partir de 1917, cuando los Hermanos Cristianos crean la *Revista Pedagógica* en la Normal Central de Bogotá.

En 1925, a raíz del proyecto de reforma de la instrucción propuesto por la Misión Alemana, el sector clerical y la bancada parlamentaria conservadora jugaron un papel importante para hundir el proyecto. Cuando el gobierno liberal utilizó la *Revista de Indias* para difundir el saber de la escuela Activa y Nueva, los obispos reaccionaron condenándola. Así mismo, los decretos sobre la utilización de los hospitales y sobre instituciones de utilidad común (colegios, inspección de hospitales, auxilios educativos), fueron demandados en su totalidad por la Iglesia, como anticonstitu-

ciones y contrarios a la moral y el dogma católico.

Al tiempo que la iglesia protestaba, emprendía una audaz e intensa campaña de protección de su poder e influencia: "para ello se fundaron horas católicas radiales, se editaron miles de folletos y hojas volantes, periódicos y seminarios de orientación conservadora, fueron apoyados con sacerdotes escritores y también algunos religiosos"¹¹.

La Iglesia creó, como respuesta al gobierno, sus propias universidades católicas, tal es el caso de la Pontificia Bolivariana de Medellín, fundada en 1936; además, creó la Normal Católica y otras instituciones como Acción Católica; los patronatos en las fábricas, en los barrios y en las escuelas. En la década del 30 ya había en Colombia "44 seminarios católicos, 60 revistas mensuales y 13 quincenales, fuera de muchas decenas de hojitas parroquiales"¹².

Toda esta gran reacción de las prácticas pedagógicas católicas llevó a la reorganización del aparato eclesiástico en cuanto hace al número de iglesias por habitante; la cantidad de seminarios por región; al tipo de evangelización que habría de darse a los jóvenes y a las mujeres.

En el período de 1940 a 1950 se utilizó a gran escala la Acción Católica, que formó grupos de profesionales, grupos de partido y de agentes cívicos como las juventudes católicas y los centros obreros. Se fundaron, además, casas de ejercicios espirituales para la población y las casas de coordinación para la acción social, entidad para obreros, sindicatos, patronos y legisladores.

La lucha pedagógica y educativa entre el Estado y la Iglesia terminó en la transformación del aparato eclesiástico y del aparato educativo del Estado, produciéndose un entrecruzamiento institucional de las dos orientaciones pedagógicas en pugna, como se puede observar en instituciones como el Gimnasio Moderno, el Instituto Pedagógico, la Escuela Normal Superior. Al final de cuentas y guerras, la violencia de los años 50 que aún nos sigue marcando, seguimos divididos en alma y en cuerpo, vigilados por la Iglesia y por el Estado. La educación no escapa a dicha realidad, por el contrario, es una de sus más dicentes expresiones. ■

Esta campaña de educación habría de pasar, por parte del gobierno, por crear en la población la noción de territorio y con ella la de unidad nacional, que llevó aparejada la táctica de extender a todo el país la cultura urbana, la pedagogía civil y el progreso de la ciencia. Tal propósito significó neutralizar la ocupación y la reproducción de la cultura católica, y por ende su poder.

10. Nieto Caballero, Agustín, Op. cit., pág. 230.

11. Bronx, Op. cit., pág. 357.

12. Idem, pág. 365.

Orlando Fals Borda
Sociólogo, Investigador
Director de la Fundación
Punta de Lanza.

El nuevo despertar de los movimientos sociales*

Por Orlando Fals Borda
(Fundación Punta de Lanza, Bogotá)

Trabajando silenciosamente durante veinte años, como hormigas construyendo sus paracos, los movimientos sociales progresistas han vuelto a hacer otra significativa irrupción para convertirse en sujetos históricos, a nivel universal¹.

Opacados, silenciados, suplantados o asimilados por partidos políticos desde mediados del siglo pasado, especialmente en Europa, los movimientos de base con miras a obtener reivindicaciones humanas fundamentales o a bientransformar sociedades desequilibradas, habían vuelto a su primitiva y subterránea condición de magma popular. Fue un adormecimiento de decenios interrumpido por varias guerras totales y dictaduras militares alimentadas dialécticamente por otras clases de movimientos enemigos —los regresivos o los reaccionarios—, una pausa larga rota por muchos conflictos regionales y por una cadena de erupciones anticoloniales en países periféricos.

Por supuesto, había habido desde mucho antes una larga tradición de lucha, muchas veces violenta y autodefensiva, por el progreso de gentes amenazadas, oprimidas y explotadas. Comenzó quizás con la resistencia cívico-religiosa de Moisés en Egipto y las rebeliones libertarias de Espartaco en Italia, y continuó espasmódicamente con las organizaciones monacales medievales que protestaban contra la riqueza ostentosa, la hégira mahometana, la defensa de fueros antiseñoriales en Iberia, el indigenismo, las guerras campesinas de Bohemia, el socialismo utópico, los Cartistas de Inglaterra, el cooperativismo, la antiesclavitud, el sufragio universal, el movimiento pedagógico, el feminismo, el bienestar y el trabajo social, el pacifismo y, en especial, el movimiento universal de los trabajadores victimizados por el capitalismo naciente. Quedan más en el tintero: se trata de una gran lista. Porque en esta forma el pueblo ha estado haciendo su historia verdadera, la historia que vale, en la que encajan los

movimientos actuales como protagonistas para darle nuevo sentido y renovado impulso por la justicia, la paz y el progreso colectivo.

Redefiniendo la política

Desconfianza en lo político: La mayoría de estos movimientos sociales, si no todos, combatieron el *statu quo* de la deshumanización de manera altruista, con o sin violencia, con una o con varias clases sociales combinadas. Comenzaron casi de manera espontánea y sin buscar el poder como tal, aunque a veces lo alcanzaron por carambola o por la inercia de instituciones vetustas. Con ello impartieron carácter a las masas combatientes por sus derechos y le dieron a los movimientos sociales progresistas de todos los tiempos, incluyendo los actuales, su impronta principal, la que les caracteriza en los períodos de revolución y acción cuando aparecen como ángeles vengadores o como centellas esclarecedoras del ambiente social: la marca de la desconfianza en lo político formal. Desconfianza palpable en los movimientos sociales policlasistas contemporáneos, tales como los cívicos, educativos populares, “verdes” o ecológicos, comunales, por los derechos humanos, los culturales y artísticos, campesinos, negritudes, viviendistas, antinucleares, estudiantiles, y los de comunidades cristianas de base, que suman varios centenares en cada país con millares de miembros².

Probablemente sea más exacto designar aquella impronta histórica ante todo como desconfianza de las ideas y formas de actuar y vivir de las oligarquías, o como desilusión con procedimientos reaccionarios de maquinarias políticas o partidos jerárquicos que dejaron de ser intermediarios válidos con instancias del poder formal. No es ignorancia ingenua de lo que es éste, ni de lo que significa o representa en la vida de los pueblos. Se trata en realidad de una peculiar redefinición del poder que obliga a

* El presente artículo fue presentado por el autor en el XII Seminario Latinoamericano sobre Movimientos Sociales, Educación Popular y Trabajo Social. Medellín, 7 al 11 de julio de 1986.

1. Algunos estudiosos observan el resurgir de los movimientos sociales en América Latina como reacción al autoritarismo militar que empieza con los acontecimientos brasileños de 1964. Otros, como el sociólogo francés Alain Touraine, fijan las revueltas estudiantiles de mayo de 1968 en Francia, Alemania y Austria como un desencadenante de los movimientos sociales que siguieron en Europa (véase *La voix et le regard*, París, 1978, 250-252). El marco teórico de este autor es sólo parcialmente aplicable en el Tercer Mundo por la diversidad en la naturaleza de los movimientos de las regiones (totalizantes o unidimensionales en unas; cruzadas por conflictos de clases sociales y la realidad de democracias restringidas, en otras). La interesante metodología de intervención sociológica presentada por Touraine en este libro, estimulada en parte por la IAP (Investigación-acción participativa), que él conoció, se diferencia en el compromiso vivencial del investigador con los grupos de base que por su parte la IAP exige. Otro enfoque europeo interesante es el de Jürgen Habermas, “New social movements”, *Telos*, No. 49 (1981).

2. Los movimientos nativistas, milenaristas, fascistas, y contrautópicos, cuyas características regresivas para el desarrollo social son ampliamente conocidas, quedan por diseño excluidos del presente análisis.

revisar los conceptos de grandes maestros y a repensar sobre el proceso sociopolítico de manera realista y práctica.

Se recordará, en efecto, que entre los maestros tratadistas, tanto para Max Weber como para Lenin el poder es la capacidad de imponer por la fuerza o por coacción la voluntad de una persona, grupo o clase social sobre la de otros; y cuando es resultado de pactos o consensos, como ocurre con el Estado, el poder y la fuerza concomitante se legitiman y dan lugar a la violencia estructural. Pues bien, en los movimientos sociales este uso de la fuerza y la ambición de dominio sobre otros —cuya culminación es el poder estatal—, se rechazan como fines en sí mismos. En cambio, los movimientos buscan un poder alternativo no necesariamente formal que les permita decidir autónomamente sobre formas de vida y de trabajo productivo satisfactorias.

Esta definición menos darwiniana y más amplia y generosa que la weberiana-leninista, se acerca al concepto de “aparato de hegemonía” de Gramsci. Tanto allí como aquí quedan de lado partido formal y caudillos, y la sociedad civil en sus diversas expresiones vitales rescata su papel como constituyente primario, con posibilidades de efectuar procesos autónomos y libres. El ciudadano toma la palabra. Por eso los movimientos sociales atesoran su independencia como entes civiles y actores históricos genuinos, y desconfían de los partidos políticos tradicionales. Por eso también miran con recelo y pavor a las instituciones regimentadas y autoritarias, en especial al que es el mayor engendro de los partidos: el Estado-Nación. Los movimientos ven que, en general, se han traicionado los pactos originales con la sociedad civil, para encarnar en el Estado expresiones de monopolio, autocracia, centralismo, militarismo, manipulación, robo a gran escala, y engaño de opinión, en fin, abuso de poder³.

El Estado fetiche: En efecto, es difícil defender hoy al Estado-Nación como lo han legado y manejado los partidos políticos formales de casi todas las vertientes. No puede defenderse a este Dios alienante y Orwelliano sin suficientes controles, que respira y brota represión, despilfarro de recursos y guerrerismo interno e internacional por todos los poros. Algo no ha funcionado en él, en relación con las metas ideales expuestas por los filósofos liberales del siglo XVIII.

Al resistir a ese Estado fetiche y sin control, o para buscarle alternativas humanizantes como lo haría un Padre Vitoria o



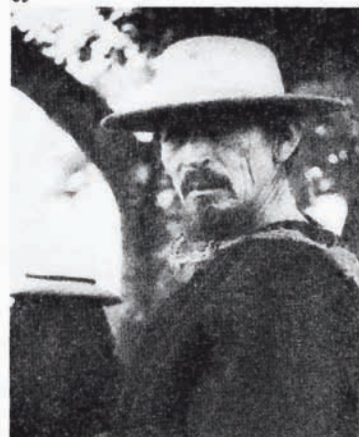
63

Santo Tomás de Aquino, los movimientos sociales han demostrado tener claridad de convicción. Por una parte, han sufrido en carne propia las fallas de la democracia representativa concebida por aquellos filósofos y actuada por los grupos oligárquicos. Saben por eso que no funciona bien y que, quizás, nunca funcionó bien en ninguna parte desde el comienzo, especialmente si le aplicamos los criterios originarios sobre la equidad y el progreso de los pueblos que se concibieron desde Lessing hasta Henry George. ¿Cuál equidad cuando en el modelo gubernamental copiado por los políticos latinoamericanos pesaron más Fouché y Bismarck? ¿Cuál progreso cuando reaparecieron en cambio los inexcusables fenómenos de la pobreza, la explotación y la ignorancia al compás con el capitalismo moderno?

Por otra parte, si por el lado liberal burgués se han advertido tales fallas históricas, por el lado socialista los movimientos sociales contemporáneos han descubierto también patéticos errores causados por una inexplicable mimesis de formas burguesas de poder. Cuando se afianzaron las



64



65

Los Movimientos Sociales han asumido formas históricas de enfrentar el despotismo y la desigualdad social.

3. Es útil revisar la polémica auspiciada por la revista *Crítica y Utopía* de Buenos Aires, sobre sociedad civil, autoritarismo, participación, movimientos y democracia, especialmente los artículos de Norbert Lechner, Angel Flisfisch, Mario R. dos Santos y Francisco Delich en los números 1 (septiembre 1979), 6 (marzo 1982), 8 (noviembre 1982) y 9 (mayo 1983). También el trabajo de DESCO, *¿Qué significa hacer política?* (Lima, 1982); y los materiales resultantes de los seminarios sobre democracia local auspiciados por el Instituto de Cooperación Iberoamericana y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (1985-1986).

luchas obreras en Europa y se triunfó en Rusia, quedaron olvidadas por la conveniencia del momento las experiencias de la comuna de París y las del poder popular de los primeros Soviets, se repudiaron las enseñanzas de Kropotkin sobre la ley de la ayuda mutua y la autonomía comunal, y se sepultaron las advertencias de Rosa Luxemburgo. Aparecieron entonces Estados monolíticos también incontrolables por la sociedad civil, y partidos-aparatos. Del Stalinismo resultante nuestros padres tomaron pautas políticas como dogmas intocables que sólo parcialmente podían tener éxito en los diferentes contextos culturales e históricos de los países americanos, aún en las condiciones favorables para la lucha de los pueblos en desgracia.

Frustración, pues, por lado y lado. Con razón los partidos formales propuestos por ambas vertientes y sus dirigentes fueron perdiendo credibilidad entre las masas, así como su sistema de democracia representativa. En cambio, fueron surgiendo casi espontáneamente los movimientos sociales contemporáneos como actores de la historia, para llenar el vacío político resultante y retar a los regímenes aberrantes.

Poder popular y región: Es evidente que, de proseguir en esta búsqueda de alternativas con una redefinición de la política dentro del espacio que provee la sociedad civil, los movimientos sociales podrían articular estructuras paralelas de poder. En efecto, así ha ocurrido y está ocurriendo. Para distinguirlas de las formales o estatales, a estas estructuras paralelas las denominaremos aquí como populares, esto es, como basamentos de un poder popular paralelo. Al *poder popular* lo concebimos entonces como aquella capacidad política que refleja los intereses de clases y grupos subordinados y marginados del Estado, a quienes inspira un ethos altruista para convertir aquellos intereses en generales mediante la educación, el ejemplo, la vigilancia, la acción, y la lucha abierta contra sistemas dominantes, en defensa de una vida digna y plena para todos.

Los primeros esfuerzos observables en la construcción de un poder popular paralelo, con movimientos sociales altruistas y policlasistas en nuestros países latinoamericanos se relacionan con la idea de espacio o *regionalidad*. Las gentes involucradas y sus activistas buscaron afianzarse en las realidades cotidianas locales y en el pensamiento y sabiduría populares, trataron con problemas concretos en el medio ambiente natural y su explotación económica en ba-

rríadas, caseríos, veredas, e irrigaron raíces humanas, étnicas, culturales y sociales que, como la ayuda mutua, con demasiada frecuencia han sido descuidadas, despreciadas o destruidas por los partidos corrientes, por los estadistas, y hasta por académicos y los llamados "expertos".

Nacieron entonces fundaciones, entidades y movimientos cívicos, educativos, políticos, gremiales (sindicales), y culturales urbanos y regionales autónomos que desarrollaron métodos y técnicas participativas con estos fines educativos y movilizadores. Se dieron nombres a veces curiosos, como La Rosa, Los Inconformes, Hijos de la Tierra, Causa Común, Tarea, Qhana, Diálogo, Sociedad de Amigos, y Centros



de Estudio-Acción bautizados en honor de héroes populares desconocidos. Además, fueron apareciendo talleres, comités, equipos, asesorías, microempresas, juntas comunales, asociaciones, federaciones, asambleas, colectivos, cabildos y otras expresiones particulares o específicas que articularon distintas aspiraciones de las clases subordinadas y oprimidas en cada localidad, y fomentaron en ellas actitudes democráticas internamente.

Esta articulación microinterna ha sido lenta, desigual y hasta arriesgada, y ha necesitado de contactos de fuera y apoyos con activistas externos que se identificaran con las metas propuestas por los grupos, movimientos y entidades locales, y que actuaran

El Poder Popular se concibe como la capacidad política que refleja los intereses de clases y grupos subordinados y marginados del Estado.

Poder popular y región: Es evidente que, de proseguir en esta búsqueda de alternativas con una redefinición de la política dentro del espacio que provee la sociedad civil, los movimientos sociales podrían articular estructuras paralelas de poder. En efecto, así ha ocurrido y está ocurriendo. Para distinguirlas de las formales o estatales, a estas estructuras paralelas las denominaremos aquí como populares, esto es, como basamentos de un poder popular paralelo. Al poder popular lo concebimos entonces como aquella capacidad política que refleja los intereses de clases y grupos subordinados y marginados del Estado.

como agentes catalíticos del cambio necesario. Pero ya sabemos que es posible realizar esta articulación primaria así en la ciudad como en el campo, y conocemos también principios metodológicos y técnicas básicas de investigación y acción que pueden guiar estos trabajos.

Las redes: Una vez afianzadas, a veces formalizándose, otras quedándose en relaciones democráticas informales internas, un buen número de estas entidades locales descubren convergencias entre sí, desarrollan actitudes pluriclasistas o de comprensión y tolerancia mutuas, y determinan formar una *red horizontal* de intercambio de información y experiencias (el promotor mexicano Gustavo Esteva prefiere llamarla "hamaca"). Estas redes o hamacas pluralistas (formales e informales) se van expandiendo en el espacio geopolítico de la ciudad o del campo para promover entre todos la ayuda mutua, la unidad popular, la defensa de la vida, la investigación social, la concientización y la educación de adultos. Proceden de las bases hacia arriba y de la periferia al centro, en lo cual contradicen la ortodoxia y rutina partidistas.

Pueden entonces decidirse a organizar comités más amplios de acción y hacer política abierta para aspirar a cargos como concejales o diputados. Este último paso puede ser peligroso para la coherencia de los movimientos cuando no hay suficiente claridad ideológica ni madurez en los dirigentes, como ha ocurrido en varios lugares, o en cambio afianzador de las metas propuestas, como ha sido en organizaciones de Santander (Frente Amplio del Magdalena Medio), Tolima (Movimiento Amplio Democrático), Nariño y el Valle del Cauca en Colombia (Los Inconformes y EMCODES). Una evolución parecida se observa en luchas que empiezan con comités de acción de personas necesitadas, como "Los Destechados" de El Peñol (Antioquia), prosiguen con comités cívicos más amplios y culminan con movimientos políticos generales y pluriclasistas, como en el mismo caso con "Acción Peñolita" que triunfó localmente en las elecciones parlamentarias colombianas de 1986. Lo mismo se observa en otras regiones y países⁴.

A veces ocurren contactos entre movimientos sociales y guerrillas ideológicas que buscan enraizarse igualmente en la sociedad civil regional o urbana para desarrollar su "brazo cívico" o "desarmado". Esto es explicable porque en un buen número de casos las guerrillas se forman como movimientos sociales de autodefensa

local que por la ley de la acción y la reacción se van radicalizando y desbordando la naturaleza de los conflictos. La reciente experiencia colombiana de pacificación, promisorio parcialmente, resultó deformada por presiones bélicas generalizadas y por el abuso de la violencia estatal. Estos fenómenos deben ser motivo de reflexión, no sólo en el ámbito intelectual sino en el seno de los grupos armados.

Al cabo de cierto número de meses o años, con el reforzamiento de redes regionales y urbanas, y sin presionar la iniciativa desde los centros ni desde arriba ni desde el monte, se siente la necesidad de organizar *redes verticales o nacionales*. Ello porque se descubre que la eficacia final de las acciones depende en gran medida de factores que desbordan lo local, es decir, se determina que los problemas son estructurales. Así ha ocurrido en México, por ejemplo, con entidades como ANADEGES, PDP Y CESE que cubren grupos ecologistas, educativos populares y promocionales de todo el país; en el Perú con la ANC; en Nicaragua con el CEPA y la UNAG; en Venezuela con el CEBAP; en Colombia con Dimensión Educativa, CINEP, Foro Nacional y ONIC, entre otros; y en muchos países más. Este trabajo nacional se hace sin descuidar lo regional y respetando el liderazgo, la autonomía y la composición de clases de las entidades de base.

El desarrollo de los organismos nacionales como los citados, ha llevado a crear también *redes internacionales*, como CRIES y ALFORJA en Centroamérica, y CEAAL, ALOP, Solidaridad, y la Red de Mujeres en Salud, que cubren toda Latinoamérica. El siguiente paso, ya en realización, es instaurar *redes intercontinentales* especialmente entre países del Tercer Mundo (Diálogo Sur-Sur, IGRI). Muy poco o nada de ello implica estructura burocrática (se evita como a la peste), pues son los mismos activistas de los niveles básicos quienes multiplican sus funciones como viene descrito.

Fuentes y partidos-movimientos: Un poder popular así expresado y construido de las bases hacia arriba y de la periferia al centro, con investigación, concientización y educación para la unidad popular en lucha por una vida digna y plena para todas las clases sociales, ese poder popular adquiere su propia dinámica y, poco a poco, va reformulando las reglas del juego político tradicional y exigiendo definiciones ideológicas. Marchan de reivindicaciones

4. La literatura sobre movimientos sociales ha venido creciendo a medida que se descubre lo estratégico de su aparición. A partir de la atención internacional suscitada por la publicación en Uppsala (Suecia) sobre el Bhoomi Sena de la India (1979), véanse algunas de las más recientes: D.I. Sheth, "Movements", *Seminar* (New Delhi) (octubre 1982); R. Kothari, "The Non-party Political Process", *Economic and Political Weekly*, XIX, No. 5 (febrero 1984); Ernesto Parra Escobar, *La investigación-acción en la Costa Atlántica* (Cali, 1984); Luis Alberto Restrepo, "Las nuevas formas de organización social en Colombia", FESCOL (Bogotá, 1985); Tilman Evers, "Identidad: la faz oculta de los nuevos movimientos sociales en América Latina", *Procesos y políticas sociales* (Bogotá, marzo 1986), 7-24; Orlando Fals Borda, *Conocimiento y poder popular* (Bogotá, 1986), 62-78, 134-136; Fernando Calderón G., *Los movimientos sociales ante la crisis* (Buenos Aires, CLACSO, 1986).

tácticas o exigencias estructurales que, según las circunstancias o coyunturas, puedan llegar a ser revolucionarias: esto no es regla segura. De allí la aparición reciente de *partidos-movimientos* que son menos jerárquicos y verticalistas, más consensuales, con tendencia al suprapartidismo y al pluralismo, cuyos efectos positivos se han observado en Venezuela, Perú y Bolivia (en Colombia acaba de postergarse una experiencia similar). Entonces se proponen frentes amplios, coordinadoras y *comités ad hoc* sin aparatos centrales cuyos componentes se van rotando en la ejecución de las iniciativas conjuntas. Una de las más importantes expresiones de esta unidad plural es la del boletín o periódico compartido, de distribución nacional o regional.

A estos frentes políticos y coordinadoras múltiples y rotatorias las clases dominantes por regla general no saben cómo acceder. Los caudillos, caciques, gamonales y "coroneis" clientelistas quedan desconcertados ante estos fenómenos tan inusitados para ellos, sin entender de qué se trata, ni saber qué hacer. Tales fueron los casos de la caída de dictaduras en Filipinas y Haití donde hubo expresiones dramáticas del poder popular armado y desarmado de esta estirpe, basadas en grupos cívicos, laborales, religiosos y educativos. Algo semejante ocurre ahora en las luchas antidictatoriales en Chile y Paraguay, que han rebasado a los partidos antiguos y sus divididas jerarquías. Otros políticos imitan o copian las ideas de los movimientos (caso de los Cartistas y el nacimiento del partido laborista en Inglaterra; el del Poder Popular Liberal en Bogotá hoy) o los sabotean por dentro y los convierten entonces en apéndices de maquinarias electorales, como ocurrió con las juntas de acción comunitaria o comunal en varios países.

No obstante, las tendencias generales hacia el suprapartidismo y los partidos-movimientos independientes han tenido graves altibajos. Sólo desde hace poco tiempo se empieza a superar una frustrante etapa de incapacidad en grupos de izquierda y progresistas de articularse como fuerzas nuevas de alguna presencia nacional. Sobre estos grupos ha pesado mucho el dogmatismo sectario de sus orígenes partidistas verticales y la falsa creencia de ser vanguardias y ombligos del mundo, por lo cual han tendido a defender sólo la propia identidad de cada cual y a imponer sus proyectos políticos desconociendo o saboteando alianzas con tendencias diferentes

que bien pudieron ser convergentes. En fin, ha incidido sobre ellos y su trabajo, negativamente, cierta inmadurez práctica e intelectual de no saber concebir visiones autóctonas del futuro socioeconómico de nuestras sociedades diferentes de las importadas o recitadas de memoria. Además, en el caso colombiano, las guerrillas principales vacilaron por mucho tiempo en asumir el compromiso de trabajar conjuntamente con movimientos sociales y cívicos para aprovechar la última apertura democrática gubernamental, dentro de un proceso que habría retado a fondo al "establecimiento".

Esta etapa de frustraciones parece destinada a dar paso a los desarrollos positivos mencionados atrás. A éstos pueden añadirse otros casos: el del Brasil, por ejemplo, con el rápido crecimiento del movimiento paulista de trabajadores que empezó como acción sindical y culminó después en el PT. Ello explica también la aparición en Colombia de una docena de coordinadoras nacionales de diversas clases de redes y actividades que, tomando a los movimientos cívicos como columna central, están organizando en Bogotá el Segundo Congreso de Movimientos Cívicos y Organizaciones Populares (julio 18-21, 1986). Este es un evento de consecuencias significativas en la búsqueda de un auténtico poder popular en Colombia, que articulará las etapas sucesivas de la acción del pueblo frente al Estado y la sociedad. Se lee en su ponencia central: "[Buscamos] la conformación de un frente de masas o bloque popular alrededor de los problemas centrales que

Un poder popular así expresado y construido de las bases hacia arriba y de la periferia al centro, con investigación, concientización y educación para la unidad popular en lucha por una vida digna y plena para todas las clases sociales, ese poder popular adquiere su propia dinámica y, poco a poco, va reformulando las reglas del juego político tradicional y exigiendo definiciones ideológicas. Marchan de reivindicaciones tácticas o exigencias estructurales que, según las circunstancias o coyunturas, puedan llegar a ser revolucionarias: esto no es regla segura. De allí la aparición reciente de partidos-movimientos que son menos jerárquicos y verticalistas, más consensuales, con tendencia al suprapartidismo y al pluralismo.



aquejan a las mayorías populares. Lo que se pone a prueba es el grado de madurez que hemos alcanzado durante estos años de marchar separados. Al orden del día está la tarea de construir la Unidad Popular practicando un pluralismo democrático entre los sectores populares [respetando la autonomía de sus componentes] para el logro de nuestras comunes reivindicaciones". Un Congreso del Pueblo reminiscente del anterior se prepara en Uruguay para octubre de este año por diversas redes nacionales, en el cual se discutirá "un proyecto nacional y popular de desarrollo independiente". Y siete movimientos políticos regionales colombianos acaban de constituirse en un Comité de Impulso para adelantar a nivel nacional "una alternativa democrática de masas con participación del movimiento social" (junio 15).

Hacia una ideología común: ¿Es esto política? Sí, y de la buena, de la que es necesaria para los pueblos, de la que se sale de los canales verticales y de los aparatos centrales y caciquistas conocidos. No nos avergoncemos, pues, de proclamar como activistas que ésta es nuestra política y que aspiramos a que triunfe en defensa de la vida y del progreso en todas partes, preferiblemente sin la violencia de otras épocas y circunstancias, pero listos a asumir las consecuencias a las que lleve la reacción.

El impacto sobre las maquinarias y partidos jerárquicos tradicionales de todo este esfuerzo altruista, humanista y pluriclasista de construir entes, redes, hamacas, coordinadoras, congresos y frentes amplios por vías independientes y autónomas ya empieza a sentirse, no sólo en la cooptación de consignas e ideas por otros, como queda dicho, sino en los propósitos ideológicos mismos de algunos partidos importantes. Así, por ejemplo, ocurrió con el Congreso Socialista Latinoamericano celebrado en Montevideo en abril pasado, cuando se dijo: "No creemos en partidos-guía, ni en Estados-guía, sino en ideas-guía". ¡Inusitada declaración que no habría sido posible escuchar hace apenas cinco años!

¿Nos dirigimos con estos actos hacia otro tipo de democracia más funcional y eficaz que la representativa, desde el punto de vista de los intereses de las clases populares? ¿Estará creciendo entre nosotros y en nuestros movimientos una ideología común que nos una y cobije a todos, por fin, en nuestra diversidad y dispersión? Algunos nos atrevemos a pensar que sí, y que las tendencias están dadas por las razones his-

tóricas y políticas aducidas atrás. Esta alternativa ideológica podría interpretarse como una democracia participativa afincada en una utopía pluralista, ambas orientadas por movimientos sociales o por partidos-movimientos en lucha por la justicia y el progreso, como trataré de esbozar a continuación.

Redefiniendo la participación

Los paliativos oficiales: Desde cuando las Naciones Unidas desganadamente proclamaron el comienzo de la Segunda Década del Desarrollo en 1970 —con desgan porque ya sabían que el tal "desarrollo" no se podía dar en los términos eurocéntricos propuestos, como tampoco ocurrió después—, los ideólogos de las burguesías dominantes empezaron a buscar alternativas promocionales. Descubrieron entonces el concepto de "participación" que, diseñado primero por los filósofos de la Ilustración como "idea corona" del proceso de construcción del movimiento social universal, había quedado marginado u olvidado en los tratados económicos y sociales del siglo XIX.

Pero en vez de volver a las buenas ideas originales de Sir Francis Bacon, Adam Smith y John Stuart Mill al respecto (quienes habían pedido inequívocamente la participación social en los beneficios del trabajo combinado), los ideólogos contemporáneos del "establecimiento" prefirieron por conveniencia proponer una participación popular acomodaticia e interesada que ha buscado ante todo afianzar a las oligarquías y a los gobiernos establecidos. Así, quieren convencernos de que políticas estatales liberales tales como la reforma agraria condicionada, la revolución verde, la acción comunitaria, el cooperativismo rochdaleano y otras parecidas, concebidas como paliativos dentro del sistema dominante y con miras a causar sólo cambios marginales en sociedades injustas, son participativas. Y allí han quedado anclados y engeguados muchos de nuestros políticos y estadistas, como ocurrió hace poco en la última campaña presidencial colombiana, cuyos candidatos principales se declararon desarrollistas y participativos. Pero eso no era ni es desarrollo o participación auténtica⁵.

Filosofía de la participación: Los movimientos sociales de América Latina, en cambio, han venido trabajando con otra

Sólo desde hace poco tiempo se empieza a superar una frustrante etapa de incapacidad en grupos de izquierda y progresistas de articularse como fuerzas nuevas de alguna presencia nacional. Sobre estos grupos ha pesado mucho el dogmatismo sectario de sus orígenes partidistas verticales y la falsa creencia de ser vanguardias y ombligos del mundo, por lo cual han tendido a defender sólo la propia identidad de cada cual y a imponer sus proyectos políticos desconociendo o saboteando alianzas con tendencias diferentes que bien pudieron ser convergentes. En fin, ha incidido sobre ellos y su trabajo, negativamente, cierta inmadurez práctica e intelectual de no saber concebir visiones autóctonas del futuro socioeconómico de nuestras sociedades diferentes de las importadas o recitadas de memoria.

5. La crítica al desarrollismo va en crescendo, con justa razón, como quedó patente en el último Congreso Mundial de la Sociedad Internacional de Desarrollo (SID) en Roma, en agosto de 1985. Véanse: Majid Rahnema, "Under the banner of Development", *Development* (Roma, 1986), 1-2; Arturo Escobar V., "La Invención del Desarrollo en Colombia", ponencia en el Festival Retorno a la Tierra, Bogotá, marzo 18-20, 1986.

filosofía de participación que es más profunda y comprometida con transformaciones significativas de la sociedad y del mundo, y que retoma el hilo perdido del progreso propuesto como ideal en Europa hace tres siglos. La meta final del progreso, como antes, sigue siendo la abolición de la explotación, la dominación y la dependencia en las sociedades a todo nivel, desde el cotidiano hasta el institucional. Pero ahora se define mejor su mecanismo ideológico. Este no es muy complicado desde el punto de vista teórico, puesto que se limita a una simple fórmula fenomenológica: transformar la relación sujeto/objeto en otra sujeto/sujeto, reconociendo que se trata de personas sentipensantes en interacción, capaces de aportar de lo que tienen y lo que son a los procesos vivenciales.

Esta transformación existencial satura las principales expresiones de la conducta humana y exige desarrollar una filosofía totalizante de la vida. Por eso la participación popular parcial e interesada como la propuesta por los teóricos neoliberales y los políticos desarrollistas no puede ser eficaz ni adecuada. La adecuada es aquella que rompe la relación de dominación y dependencia entre gobernantes y gobernados y la transforma en simétrica como debería ser, para acercar unos a otros en planos respetuosos de derechos y deberes mutuos, los que terminen con la soberbia de los empleados públicos. Tampoco las políticas participativas dictadas e impuestas desde arriba y desde los centros de poder son positivas para los pueblos subordinados y explotados. Porque la participación que necesita apoyarse en leyes formales, o que apela a adjetivos como "dirigida" u "orientada" para ser entendida, no puede ser auténtica.

Pluralismo: Una filosofía saturante de la vida de este tipo lleva a condicionar ideológicamente el trabajo de los movimientos sociales en varias formas. Una de las principales es la negación del verticalismo en las relaciones sociales y políticas, y la articulación alterna de *actitudes pluralistas* y de puntos de vista divergentes, con posibilidades distintas de interpretación de la realidad. Se busca la unidad en la diversidad, el respeto al derecho de ser diferente, la convergencia dialéctica de contrarios cuyas desigualdades se nivelan al quedar recubiertas por las metas compartidas del cambio. Dos grupos oprimidos se han distinguido especialmente en estas luchas: las mujeres y los jóvenes, quienes han enarbolado casi solos el estandarte del cambio.

Algunos pioneros de estas tendencias, como Camilo Torres Restrepo, postularon el pluralismo en términos utópicos y de subversión moral con la contraviolencia justa, y le dieron herramientas de trabajo a sus movimientos en la forma de Frentes Unidos de grupos disímiles, como él mismo lo hizo en Colombia en 1966. Esta propuesta utópica, ya decantada por la realidad, ha cumplido su destino para desembocar en ideologías renovadoras como la teología de la liberación, así como en la experiencia multipartidista y de partidos-movimientos de la Nicaragua Sandinista. El pluralismo, como otras utopías del pasado, se perfila así como movimiento ideológico y organizativo importante en el cambio de las sociedades contemporáneas. Por lo mismo, es



factor de promoción y apoyo para los actuales movimientos sociales y políticos progresistas⁶.

Colectivismo: El pluralismo participativo, respetuoso y tolerante de diversidades y convergencias internas lleva también a proponer *formas democráticas o colectivas de conducción* de movimientos y a revisar los antiguos preceptos sobre "cuadros" y "vanguardias" concebidos por los socialistas revolucionarios de comienzos del siglo para partidos uniclasistas, o del proletariado.

Comencemos observando que las vanguardias autoproclamadas y verticales, como es obvio, han demostrado ser antiparticipantes en la práctica. Lo mismo se constata en cuadros sectarios e impositivos, especialmente cuando buscan la figuración personal o cuando tratan de im-

6. O. Fals Borda, *Subversión y Cambio Social en Colombia* (Bogotá, 1986), 151-160. Sobre los conceptos filosóficos e ideológicos de subversión y contraviolencia, véanse del mismo autor: *Subversión y desarrollo: el caso de América Latina* (Ginebra, Suiza, 1970) y *Revoluciones inconclusas en América Latina* (México, 1969).

El pluralismo, como otras utopías del pasado, se perfila así como movimiento ideológico y organizativo importante en el cambio de las sociedades contemporáneas. Por lo mismo, es factor de promoción y apoyo para los actuales movimientos sociales y políticos progresistas.

Colectivismo: El pluralismo participativo, respetuoso y tolerante de diversidades y convergencias internas lleva también a proponer formas democráticas o colectivas de conducción de movimientos y a revisar los antiguos preceptos sobre "cuadros" y "vanguardias" concebidos por los socialistas revolucionarios de comienzos del siglo.

nerse con procedimientos obtusos como la mala fe, la calumnia y el chisme. Estos cuadros y vanguardias inauténticas pueden interferir la propagación de las ideas y reducir el nivel de eficacia, al distanciarse de las bases y consolidar dentro de sus partidos y guerrillas formas abusivas de acción y monopólicas de poder, a veces corruptoras de la conducta, contra las cuales habían protestado y luchado en los sistemas dominantes.

El descubrimiento de estos peligros contrarrevolucionarios por orientadores de movimientos sociales actuales ha llevado a redefinir a la vanguardia como "el pueblo esclarecido" que destaca a dirigentes que se lo merecen por su trabajo honesto, desinteresado y eficaz, por su espíritu de servicio y porque no pierden el contacto respetuoso y simbiótico con las bases de las cuales derivan su autoridad y su razón de ser. Así se ha postulado en Nicaragua, por ejemplo. No debe olvidarse tampoco que en las luchas se necesita siempre de disciplina, más aún en condiciones de guerra como en Centroamérica, pero se trata de aquella disciplina que se crea interiormente por convicción y mística y por compromiso con causas superiores, no por el terror y la imposición de fuerza.

Con este tipo de vanguardia esclarecida, disciplinada y de servicio, armada o desarmada, se ensayan entonces procedimientos de *dirección colectiva* o *vocería por rotación* con la regla democratizante del *primus inter pares*. En esta forma se defiende el sabio principio de la redundancia en los cuadros y dirigentes, y se evita la tentación del excesivo y peligroso personalismo en líderes "indispensables".

Socialización del poder: Por último, la filosofía de la participación social cuestiona a las autocracias centralistas y promueve la *socialización del poder*, especialmente la descentralización del poder que las oligarquías han acumulado o monopolizado en el Estado. Ya se explicaron las razones que se aducen para desconfiar del Estado. Ahora veamos cómo se propone su difuminación.

En esencia, se busca instaurar el poder en los componentes humanos de regiones y localidades, según nuevas expresiones de federalismo, autonomía y poder popular dentro del ámbito de la sociedad civil. Ello significa fomentar de manera diferencial y cuidadosa formas autogestionarias de economía y democracia directa con corporaciones regionales, plebiscitos, asambleas del pueblo, cabildos abiertos, consejos sec-

toriales de ciudadanos, elecciones locales, y otras formas de acción, pasos y medidas que se acercan a lo que se ha llamado, *democracia participativa*.

Según parece, los primeros síntomas de estas tendencias socializantes del poder estatal se observaron desde la Segunda Guerra Mundial en sitios como Yugoslavia cuando, gracias a la experiencia autonómica del conflicto, se estableció un fuerte régimen regional, reminiscente del de Cataluña hacia el final de la guerra civil española. Precisamente, en la península ibérica se revivieron hace poco las autonomías catalana, valenciana, andaluza y vasca que tienen raíces en los viejos fueros municipales. Las iniciativas de este tipo crecen. Por ejemplo: la consulta popular —basada en el Korán— se emplea en la Libia actual. La consigna constitucional del "poder popular" en Cuba puede verse como una gradación hacia la socialización del poder estatal. Una propuesta de autonomía para el litoral Caribe en Zelaya ha sido presentada oficialmente por el gobierno de Nicaragua. Hay una campaña en pro de un gobierno regional en Puno (Perú). Ideas semejantes, basadas en planteamientos antropogeográficos y socioeconómicos de regiones concretas, se están estudiando en Colombia⁷.

La contribución específica de los movimientos sociales en este campo se entiende como un serio esfuerzo de desalienación en estructuras de poder y en el Estado fetiche y sin control al que nos hemos referido antes. Se busca devolverlas, sin las máscaras que se han puesto, a los lugares que les corresponden en la sociedad civil y a sus orígenes en la dimensión humana. Se quiere quitar los elementos destructivos, bélicos y amenazantes para la vida que caracterizan a las oligarquías en la mayor parte del mundo, y que nos han llevado a todos al borde de la destrucción nuclear y del desastre ecológico. ■

7. Las propuestas modernas sobre autogestión se remontan a las ideas de revolucionarios del siglo XIX como las del príncipe Kropotkin, cuya experiencia en las comunidades de Siberia más alejadas del gobierno zarista, lo llevó a concebir fórmulas anarcosocialistas (cf. sus *Memorias de un revolucionario*, New York, 1970). Véanse los estudios convergentes de Edvard Kardelj, "Marxism outside the Bloc", en C. Wright Mills, *The Marxists* (Middlesex, 1962), 421-423; Svetoyar Stojanovic, "The Statist Myth of Socialism", *Praxis* (Zagreb), III, No. 2 (1967), 176-187. Sobre Nicaragua: *Estatuto de Autonomía de la Costa Atlántica* (Managua, 1986). Sobre Colombia: O. Fals Borda, *Historia Doble de la Costa: Retorno a la Tierra* (Bogotá, 1986, Tomo 4), 208-216.

La visita pastoral de Juan Pablo II, "Por los caminos de Colombia con la Paz de Cristo", resultó un viaje más "político" que "pastoral"; una visita-encuentro con los representantes de la clase dominante, con quienes sí dialogó y una visita-monólogo con el pueblo que apenas si pudo ver la figura del Papa. En efecto el dispositivo de seguridad y la rapidez de la caravana pontificia no permitieron un acercamiento real de Juan Pablo II con el pueblo, creyente y oprimido.

El viaje y su preparación

El Papa definió su viaje como una visita al pueblo colombiano. Pero el pueblo colombiano no participó, en lo más mínimo, en su preparación. No se le llamó. Se le excluyó. Toda la programación quedó en manos del gobierno nacional, de la Nunciatura y de la Conferencia Episcopal. El pueblo una vez más, salió a ver y a escuchar al Papa. El Papa no habló con los dirigentes populares. La preparación fue "política" aunque el viaje se haya definido como visita pastoral. Por ello los saludos que los "representantes" del pueblo dirigieron al Papa no tenían sabor popular, no hablaban de las verdaderas necesidades del pueblo, de los atropellos que se cometen a diario contra campesinos, obreros, indígenas, estudiantes, pobladores de barrios populares, etc. De esto se cuidaron muy bien los organizadores. Aún más. Se exigió que los textos fueran escritos con anticipación para ser "corregidos", es decir, para hacerles la censura correspondiente desde los intereses de la clase dominante y desde los intereses de un sector de la jerarquía colombiana que quiso hacerle creer al Papa que la clase dirigente es de lo más cristiano, católico y papista que existe en América Latina. Y lo logró al menos en los discursos. En estos hay varias frases del Papa altamente elogiosas para la clase dominante. Afortunadamente la malicia indígena operó y los indígenas se pusieron de acuerdo para que

Juan Pablo II en Colombia

Las contradicciones de un viaje

Héctor Torres



Guillermo Tenorio leyera el "texto indígena" y no el "texto clerical". Este hecho, verdaderamente histórico, salvó la visita del Papa de su monotonía y permitió poner en claro las múltiples manipulaciones como la del encuentro del Papa con los jóvenes, en el Estadio El Campín, que se convirtió en un espectáculo.

Ríos de multitudes

Ciertamente varios millones de colombianos salieron a saludar y a ver al Papa. Esta movilización no se puede interpretar únicamente como un seguimiento y profunda preocupación por las enseñanzas del Papa. Los millones de colombianos se desplazaron más para ver al Papa que para oír la doctrina del Papa. Esto no niega en

ningún momento el fenómeno, éste sí muy cierto, de la religiosidad que inunda al pueblo colombiano. Pero religiosidad popular no quiere decir aceptación y seguimiento de las enseñanzas del Papa, de la jerarquía o del clero. Hay un "espacio religioso", confuso y mágico, en el pueblo. Ese "espacio religioso" lo llena con prácticas que aunque se realicen en nuestros templos y lugares de culto (capillas, altares en las carreteras, casas o buses, cementerios, sitios de peregrinación, etc.), no necesariamente corresponden a una convicción de fe según el Evangelio. Pueden ser y son prácticas "católicas", pero este "católico" no es siempre evangélico, es decir, no está al servicio del Evangelio de la Liberación de los pobres. Por ello esta visita papal no va a desatar una

ola de compromiso evangélico en los colombianos que se denominan católicos o cristianos, como tampoco las continuas peregrinaciones que realizan miles de colombianos, cada año, a numerosos santuarios, a lo largo y ancho de la geografía nacional, han significado un mayor compromiso de esos colombianos, en la lucha por la justicia social y la causa de los pobres; es decir, de ellos mismos, puesto que esos miles de colombianos son pueblo, son oprimidos, son explotados, son pobres olvidados y despreciados por los católicos ricos y creyentes, señores del capital y opositores de todas las formas de organización popular.

El fenómeno de las movilizaciones populares se opera siempre que llegue a nuestro país un personaje. Y con mayor razón este personaje único en el mundo que es el Papa. No hay sino un Papa. Pero hay varios reyes y presidentes y cantantes. Todo aquello que rompa la monotonía de la vida cotidiana y que revista ribetes de espectáculo, mueve y moverá masas.

Con esto no quiero desconocer que para la minoría de creyentes, solidarios con las luchas populares, las enseñanzas del Papa no carezcan de sentido y no vayan a tener una honda repercusión.

Los silencios del Papa

No es una exageración afirmar que los discursos del Papa pueden ser pronunciados en cualquier país de América Latina. Abundaron en afirmaciones generales, amplias y abstractas. Esto no quiere decir que sean falsas. Desempleo, explotación, pobres, etc., existen en todos nuestros países. Faltó lo que pudiéramos llamar el "acento" desde nuestra propia y particular situación. Esto quiere decir que el Papa no denunció ni analizó nuestra coyuntura. Mucho menos nuestra estructura socio-política y económica.

Y no lo podía hacer precisamente porque en toda la información que recibió y en todo el proceso de preparación. estu-

vieron ausentes los legítimos defensores de los intereses populares.

Por ello, la violación continua y permanente de los Derechos Humanos no tuvo ningún eco en los labios de Juan Pablo II, a pesar de la carta que se entregó, con anticipación, en la Nunciatura. Esa carta fue entregada por el "Colectivo por la Vida-5 de junio", el colectivo que impulsó y organizó la Marcha Nacional del Silencio por el Derecho a la Vida. Y no fue ésta la única carta. La Nunciatura recibió varias cartas de los sectores populares. Ninguna, hasta hoy, ha recibido ni acuso de recibo ni respuesta sobre sus contenidos. ¿Le llegaron al Papa? ¿Le hicieron censura al Papa?

Otro gran silencio del Papa Wojtyla fue el de la responsabilidad de los sectores populares en el cambio social. Para el Papa, quien debe realizar el cambio es la clase dirigente. Los sectores populares organizados, deben limitarse a pedir o hacer exigencias pero nunca la exigencia del primero de sus derechos: el derecho fundamental a diseñar su presente y su futuro, a decidir por ellos mismos, a realizar la transformación estructural que el país necesita. No. Esto no hace parte de la visión socio-política del Papa venido de Polonia; mucho menos cuando uno de los elementos que caracteriza el pensamiento de Karol Wojtyla es el anti-comunismo, el anti-marxismo, el anti-socialismo.

Sí a los contras. No a los sandinistas. (A propósito del Obispo Vega)

El viaje de Juan Pablo II por Colombia coincidió con la expulsión del obispo Vega, de Nicaragua, por parte del gobierno sandinista. Juan Pablo II aprovechó la oportunidad para criticar, una vez más, abiertamente, la revolución popular sandinista. Este hecho muestra hacia dónde se inclina la postura política del Papa. Juan Pablo II nunca ha criticado a Reagan por su campaña política y militar contra Nicaragua. Aún más, ha guardado si-

lencio total ante la intromisión, rompiendo los postulados del derecho internacional, de Reagan en Nicaragua y Centroamérica. No ha condenado la acción concreta de los "contras". Aquí llamó a la guerrilla a depone las armas y a abandonar los caminos de la lucha armada. Nunca ha hecho algo semejante con relación a los "contras". Alguien puede objetar que ha condenado todo tipo de violencia. Esto es cierto. Pero así como aquí se dirigió a una guerrilla concreta, ¿por qué no se dirige también en concreto a los "contras"? Con relación al caso del obispo Vega, reaccionó con espíritu de cuerpo clerical. Defendió al obispo pero olvidó que ese obispo no está solamente en la oposición a un gobierno sino en contra de un pueblo porque ha colaborado con la administración Reagan y con la derecha de los EE.UU., y de su país, para pedir apoyo para los "contras". Esto es sencillamen-

te un acto de alta traición a la patria. El obispo Vega es un apátrida. Pero esto no significa nada para el Papa.

Ernesto Cardenal afirma que en Nicaragua no hay persecución del gobierno a la Iglesia sino persecución de la Iglesia a la revolución popular. Vega no fue obligado a dejar el país por ser obispo sino por ser apátrida.

Sobre la teología de la liberación

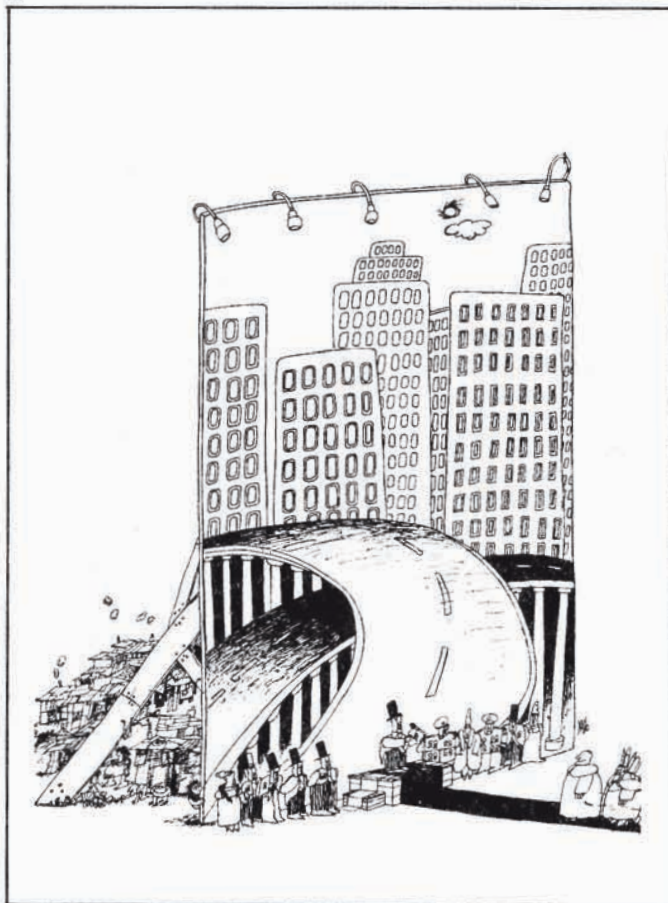
La actitud ante la Teología de la Liberación se ha convertido en una prueba de fuego, al interior de la Iglesia, para ubicar el compromiso de los cristianos. La Teología de la Liberación no es ante todo un discurso, un conjunto de conceptos, una serie de libros. La Teología de la Liberación es, en primer lugar, una praxis hecha reflexión, una praxis que co-

mienza a ser sistematizada y expresada en un lenguaje de cierto nivel. Primero está la praxis de los cristianos que acompañan solidariamente al pueblo en sus luchas y desde sus intereses. Decir, pues, Teología de la Liberación es constatar esa praxis de liberación.

Y esto es lo que más molesta a los cristianos que se identifican con el universo de los ricos. Por ello la persecución contra la corriente liberadora al interior de la Iglesia y por parte de los estados y gobiernos que aplican la teoría de la Seguridad Nacional. De ahí el malestar del Vaticano contra la Teología de la Liberación. Durante varios años, y más concretamente desde el año de 1973, año en que fue nombrado como Secretario General del Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM), el obispo Alfonso López Trujillo, los sectores tradicionales católicos de América Latina, de EE.UU., y de Europa empezaron la "guerra" contra los cristianos solidarios con las luchas de liberación. Esta "guerra" la "ganaron" por varios años. Otra persona clave en esta "guerra" es el sacerdote belga Roger Vekemans, acusado de comprobada colaboración con la Cia, cuando trabajaba en Chile, para impedir el triunfo de la Unidad Popular. Vekemans vive en Colombia desde el año de 1971. Una tercera persona clave, desde Europa, fue y es el actual Prefecto para la Congregación de la Doctrina de la Fe, el cardenal alemán José Ratzinger, autor de la Instrucción sobre algunos aspectos de la Teología de la Liberación, publicada en agosto de 1984, con la aprobación del Papa Juan Pablo II. La Congregación para la Doctrina de la Fe, del Vaticano, tiene como oficio velar por la ortodoxia de la teología católica.

Decíamos que esta "guerra" la "ganaron" por varios años porque ahora se vislumbra un cambio. O mejor, desde marzo de este año parece abrirse un cambio. Lento pero cambio. En medio de contradicciones pero cambio. Y el protagonista de este cambio es el mismo Papa Juan Pablo II.

72



73



El Papa vino, millares lo vieron, ¿todos lo oyeron?

“La teología de la liberación es útil y necesaria”

Por tercera vez, este año, Juan Pablo II manifiesta que “la Teología de la Liberación (y por tanto el compromiso liberador de los cristianos) es útil y necesaria”. La primera tuvo lugar en el discurso de clausura del encuentro con 21 obispos del Brasil, en El Vaticano, en el mes de marzo. La segunda en su carta a todo el episcopado brasileño reunido en Conferencia Episcopal Nacional, en abril reciente. Y la tercera, en el discurso a los 80 obispos de América Latina congregados en la sede del Celam, aquí en Bogotá, el día martes 2 de julio.

Afirma el Papa: “Por otra parte, a la vez que reconocer la utilidad y necesidad de una teología de la liberación, he querido recordar también que ésta debe desarrollarse en sintonía y sin rupturas con la tradición teológica de la Iglesia y de acuerdo con su doctrina social”.

Al interior de la Iglesia una afirmación tan corta y breve como ésta, tiene muchísimo peso y resonancia y puede producir cambios muy profundos. Esta

resonancia sólo se entiende cuando se conoce, hasta en los detalles, esa “guerra sucia” que se ha hecho estallar, al interior de la Iglesia, contra los cristianos solidarios con las luchas populares de liberación. Esa “guerra sucia” es la culpable de miles de cristianos torturados, desaparecidos, asesinados. Este compromiso liberador ha sido sellado con la represión, la persecución y el martirio. Esta afirmación no quiere desconocer el martirio de miles de ciudadanos de esta patria grande que es América Latina, ciudadanos con los cuales han luchado, hombro a hombro, los cristianos militantes. Es decir, los cristianos que viven a fondo el Evangelio de la Liberación.

¿Qué significa ese cambio en el Papa? ¿Cómo se compagina con los comentarios críticos ya expresados en esas notas? La respuesta es sencilla: se aprende a ser Papa y esto no se hace en pocos años y mucho menos para un hombre venido de una Iglesia tradicional y de un país donde las luchas libertarias dejan mucho que desear. Juan Pablo comienza a entender qué

pasa realmente en la Iglesia y a conocer más en concreto qué pasa en América Latina. Las fuentes de información que tuvo en los primeros años no fueron siempre objetivas. El Vaticano tiene una muralla invisible que impide la entrada de la información alternativa. Pero esta muralla no era totalmente infranqueable. Comienzan a abrirse algunos pequeños huecos. Y comienza a circular la otra cara de la información. Y esta información llega, poca, pero llega al Papa. En esto ha jugado un papel histórico el conjunto del episcopado brasileño y tendrá que seguirlo jugando.

Si el Papa Juan Pablo II continúa receptivo y atento a las otras voces de la Iglesia, su Pontificado puede sorprendernos positivamente. Si esto no se da, la historia lo juzgará, como ya ha comenzado a juzgarlo: como un Papa contradictorio, más cercano al tradicionalismo teológico y a las derechas políticas que a la aventura sin límites que significa el Evangelio de la Liberación de los Oprimidos para construir la fraternidad entre los hombres.

No es una exageración afirmar que los discursos del Papa pueden ser pronunciados en cualquier país de América Latina. Abundaron en afirmaciones generales, amplias y abstractas. Esto no quiere decir que sean falsas. Desempleo, explotación, pobres, etc., existen en todos nuestros países. Faltó lo que pudiéramos llamar el “acento” desde nuestra propia y particular situación.

Fuentes fotográficas e ilustraciones

1. Separata Colombia ilustrada, Bogotá.
2. Historia de la fotografía en Colombia, Museo de Arte Moderno, Bogotá 1983.
3. La Tierra y sus habitantes, Tomo III, Edit. Erisa, Madrid, 1981.
4. La Tierra y sus habitantes, Tomo I, Edit. Erisa Madrid, 1981.
5. Historia de la fotografía en Colombia, MAM, Bogotá, 1983.
6. Separata Colombia ilustrada, Bogotá.
7. Colombia 1886, B. de la República, Bogotá, 1986.
8. Historia de la fotografía en Colombia, MAM, Bogotá, 1986.
9. Op. cit.
10. Separata Colombia ilustrada, Bogotá.
11. Proyecto de Alcaldías Menores. Planeación Distrital, Bogotá, 1981.
12. Revista Economía Colombia, No. 180. Contraloría General, Bogotá, 1985.
13. Op. cit.
14. América Pictórica, Edit. Áncora, Bogotá, 1984.
15. Op. cit.
16. Historia de la fotografía en Colombia, MAM, Bogotá, 1983.
17. Manual de Historia de Colombia Tomo III, Colcultura, Bogotá, 1982.
18. Op. cit.
19. Historia de la fotografía en Colombia, MAM, Bogotá, 1983.
20. La Tierra y sus habitantes, Tomo I, Edit. Erisa, Madrid, 1981.
21. Op. cit.
22. Op. cit.
23. Op. cit.
24. Op. cit.
25. Op. cit.
26. Archivo El Espectador, Bogotá, 1985.
27. Historia de la fotografía en Colombia, MAM, Bogotá, 1983.
28. Melitón Rodríguez, fotografías 1892-1938. Bogotá, Centro Colombo Americano, 1983.
29. Op. cit.
30. Archivo El Espectador, Bogotá, 1980.
31. Archivo El Espectador, Bogotá, 1983.
32. Arquitectura y Cultura en Colombia, Bogotá, U. Nacional, 1986.
33. Op. cit.
34. Op. cit.
35. La Tierra y sus habitantes, Tomo III. Edit. Erisa, Madrid, 1981.
36. Op. cit.
37. Op. cit.
38. Op. cit.
39. Op. cit.
40. Op. cit.
41. Colombia 1886. Bogotá, Banco de la República, 1986.
42. Op. cit.
43. Manual de Historia de Colombia. Bogotá, Edit. Colcultura, 1982.
44. Historia de la fotografía, MAM, Bogotá, 1983.
45. Op. cit.
46. Historia de Colombia, fascículo 20, Edit. Oveja Negra, Bogotá, 1985.
47. Historia de la fotografía en Colombia, MAM, Bogotá, 1983.
48. Archivo, El Espectador, Bogotá, 1983.
49. Ilustración Juan Carlos Valderrama.
50. Riforma della Scuola, Edit. Riuniti Riviste, 1985.
51. El libro de las profesiones, Madrid, Edit. Erisa, 1981.
52. Op. cit.
53. Op. cit.
54. Op. cit.
55. Historia de la fotografía en Colombia, MAM, Bogotá, 1983.
56. Op. cit.
57. Op. cit.
58. Boletín Cultural y Bibliográfico No. 6, Bogotá: Banco de la República, 1986.
59. Op. cit.
- 59A. Riforma della Scuola, Roma, Edit. Riuniti Riviste No. 5, 1985.
60. Archivo El Espectador.
61. Boletín Cultural y Bibliográfico No. 6, Bogotá, B. de la República, 1986.
62. Op. cit.
63. Historia de la fotografía en Colombia, MAM, Bogotá, 1983.
64. Op. cit.
65. Op. cit.
66. Archivo El Espectador, 1972.
67. Historia de la fotografía en Colombia, MAM, Bogotá, 1983.
68. Op. cit.
69. Op. cit.
70. Op. cit.
71. Archivo El Espectador, Bogotá, 1986.
72. El Fuede, periódico regional de Pereira, julio 1986.
73. Archivo de El Espectador, Bogotá, 1986.

