

Revista Foro

Bogotá - Colombia

No. 11

Enero 1990

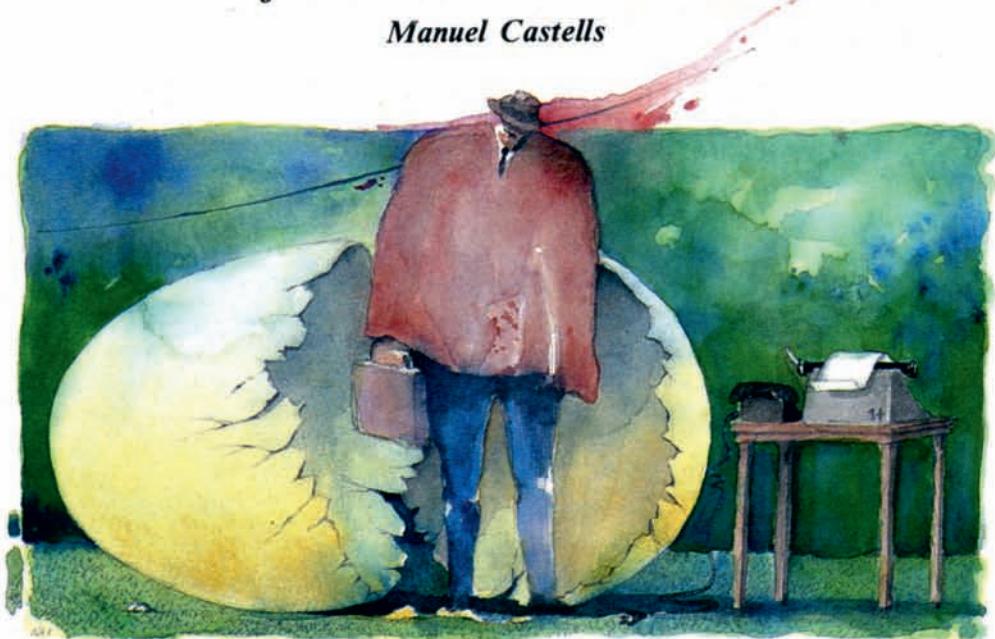
Valor \$1.200

El Papel Político de los Movimientos Sociales

Orlando Fals Borda

Viaje al Centro de la Perestroika

Manuel Castells



Gobiernos Municipales y Descentralización en América Latina

La Gestión Municipal: ¿Para quién?

Fabio Velásquez

Gestión Municipal y Política Local

Pedro Pérez



Ediciones Foro Nacional por Colombia

Revista Trimestral de la Fundación
Foro Nacional por Colombia

No. 11 \$1.200 Enero 1990

Director:
Pedro Santana R.

Editor:
Hernán Suárez J.

Comité Editorial:
Eduardo Pizarro L.
Orlando Fals Borda
Constantino Casasbuenas
Javier Sáenz O.
Carlos Escobar A.
Fernando Viviescas

Colaboradores:
Alberto Corchuelo, Fabio Velásquez, Alvaro Camacho Guizado, Helena Useche, Carlos García, Abel Rodríguez C., Alberto Echeverry, Olga Lucia Zuluaga, Humberto Quiceno, Mario Sequeda, Gustavo Téllez I., Orlando Pulido Ch., 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, Ligia Castro, Enrique Vera, Sofía Díaz, Ebroul Huertas, Gloria Rincón, Leonardo Velásquez, Blanca Gutiérrez, Arcesio Zapata, León Darío Gil, Ricardo Mendoza, Francisco Reyes, Rosa Emilia Salamanca.

Colaboradores internacionales:
Eduardo Galeano (Uruguay), Jorge Enrique Hardoy, Hilda Herzer, Mario Dos Santos (Argentina), Edison Nunes (Brasil), Alfredo Rodríguez, Alex Roncenfert (Chile), Gustavo Riofrío, Federico Arnillas (Perú), Fernando Carrión, Jorge García (Ecuador), John Turner (Inglaterra), David Slater (Holanda), Carlos Jiménez (España), Juan Díaz A. (París), Ricardo García (París).

Diagramación:

Hernán Suárez J.

Carátula e ilustraciones:

Víctor Sánchez (Uno más)

Administración, Distribución y Suscripciones:

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

Licencia:

No. 3868 del Ministerio de Gobierno

Tiraje:
5.000 ejemplares

Preparación litográfica:
Servigraphic Ltda.

Impresión:
Editorial Litocamargo

REVISTA FORO
Fundación Foro Nacional por Colombia
Bogotá, Colombia No. 11, Enero de 1990
Tarifa Postal No. 662 **\$1.200**

Contenido

Editorial

I Negociación sin impunidad

Gobiernos Municipales y Descentralizados

- 3 Gestión municipal y política local Pedro Pérez
11 La gestión municipal:
¿Para quién?... Fabio E. Velásquez C.
20 Dependencia política y crisis
administrativa Fernando Carrión H.
Patricio Velarde S.
27 Entre la crisis y la gestión
municipal Humberto Vargas R.
35 Las finanzas municipales en Chile Alex Rosenfeld A.

Política

- 46 Crisis institucional y legitimidad
política en Colombia Pedro Santana Rodríguez
55 Pacto democrático, negociación
y autoridad Régis de Castro Andrade

Movimientos Sociales

- 64 El papel político de los
movimientos sociales Orlando Fals Borda

Cultura y Sociedad

- 75 Hacia una sociología
de la decadencia Sergio Zermeño

Internacional

- 82 Viaje al centro de la Perestroika Manuel Castells

Ideología y Sociedad

- 87 La juventud: en búsqueda
de alternativas Ismael Ortiz Medina
91 Para la crítica de la violencia Walter Benjamín

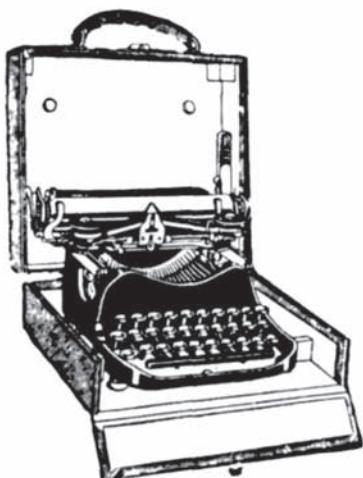
Editorial

Negociación sin impunidad

La propuesta de los notables, encabezados por el expresidente López, complementada y respondida diligentemente con la declaración de rendición y negociación de los extraditables, ha puesto a prueba la coherencia y la voluntad política del gobierno de llevar hasta el fin la guerra que declaró a las mafias del narcotráfico. Las reacciones, desconcierto y expectativas fueron respondidas por el propio presidente Barco: "El gobierno es firme pero flexible", con lo cual el desconcierto inicial aumentó. Una respuesta que sólo la bobería de nuestros medios de comunicación calificaría como clara, cuando en realidad corresponde a la ambigüedad que ha sido una de las características del actual gobierno, recuérdese la famosa e igualmente ambigua política de paz de "mano firme y pulso tendido". Aquella afirmación es de la misma estirpe de ésta y sirve para cualquier cosa. Si se negocia se aplica la flexibilidad, pero si no, pues, se aplica la firmeza. Al final, uno no sabe, como no saben los colombianos a estas alturas si hay diálogos y negociaciones por debajo de la mesa o si no las hay.

Los extraditables alimentan diariamente la opinión pública con nuevas demostraciones de "buena voluntad"; mientras el gobierno mide prudentemente sus declaraciones, la Casa Blanca, a través de William Benenttt, el zar antidrogas, señala que ve con buenos ojos la decisión de los narcotraficantes colombianos de suspender el envío de drogas y añade que la voluntad de negociación política con los extraditables compete "exclusivamente" al gobierno colombiano. Mientras que recientes encuestas consideran al narcotráfico como el principal problema nacional y a la vez señalan la existencia de una mayoría favorable a la negociación con los extraditables.

Así, pues, estamos al frente de la posibilidad de un viraje en la conducta del régimen frente al narcotráfico. Quienes se manifiestan a favor de la negociación insisten en las bondades de esta actitud y entre otras señalan —olvidando el proceso de deslegitimación y desinstitucionalización causado principalmente por la labor de violencia y corrupción asociada al narcotráfico— la conveniencia económica de un tratado o pacto que inevitablemente traería la legalización de las inmensas fortunas amasadas al contacto con el polvo blanco. Esto es posible en Colombia, entre otras razones, por el grado de penetración alcanzado por el narcotráfico en todas las esferas políticas y sociales, por su incidencia en la economía, así se le denomine subterránea, por el grado de corrupción y el cinismo de la clase política, por el decaimiento de la vieja ética en que se apoyó el establecimiento, y en especial, por esa proclividad del Estado y el establecimiento a conciliar intereses para mantener incólumes los suyos. Solo ello explica que la negociación se haya abierto opinión y sea una alternativa que se baraja desde las propias esferas oficiales.



Los que se oponen a la negociación y al entendimiento insisten en que la violencia narcotraficante y paramilitar no puede ser negociada, pues, mañana el Estado deberá negociar con los jaladores de carros y con quienes esgriman cualquier forma de violencia con tal de convertirse en interlocutores del establecimiento. La negociación, dice Ernesto Samper, debe reducirse a la aplicación de los códigos de Policía internos.

No hay acuerdo entre las posiciones divergentes. Lo que si queda claro al examinar la conducta del régimen frente a los recientes acontecimientos, es que, en Colombia, hay dos tipos de ciudadanos y hasta dos tipos de muertos: los de primera y los segunda clase. El gobierno solo reaccionó a la violencia paramilitar y narcotraficante cuando sobrevino el asesinato de Luis Carlos Galán. Ahora, el gobierno, vuelve a mostrar la misma conducta, pero esta vez para negociar: frente a ilustres secuestrados del establecimiento los voceros oficiales hablan de la posibilidad de reconsiderar la estrategia. Un Estado oligárquico y patrimonialista tiene esta línea de conducta.

*P*or su parte, el narcotráfico se ha declarado derrotado, que es precisamente lo que le han solicitado los notables, como condición mínima para conversar. Al narcotráfico y sus bandas, se les han propinado golpes significativos es cierto, pero, por ejemplo ¿qué opinión tiene el General Maza Márquez respecto del estado actual de la violencia originada en el narcoparamilitarismo? ¿Se puede aplicar, ahora sí, la cínica tesis lopista de negociar sobre la derrota del adversario? o ¿es simplemente una salida política para volver a la situación anterior en que la violencia se dirigió fundamentalmente contra las organizaciones democráticas y de izquierda y contra los activistas de derechos humanos? Estas son respuestas que una opinión democrática esperaría del gobierno para hablar en serio de negociación.

El sainete desafinado que ha tocado el Congreso en el último período legislativo demostró palmaríamente que una reforma tímida, incoherente y recordada, por demás contradictoria en sí misma, resulta totalmente desfasada de las exigencias de modernización y democratización del sistema político colombiano. Por el contrario su fracaso ha agravado la naturaleza de la crisis. El propio presidente Barco cosechó una amarga derrota a manos de la clase política.

La clase política y los partidos tradicionales, mostraron su verdadero rostro y su ausencia de responsabilidad al hundir la reforma constitucional —cuyo único aspecto positivo lo constituía el establecimiento de una vía alterna, el referéndum, para la reforma de la carta constitucional —y con su hundimiento dieron al traste con los pactos realizados por el ejecutivo con las guerrillas del M-19. Al pretender que la población colombiana decidiera sobre la extradición —en medio de “guerra” contra las mafias— el Congreso de la República abrió una verdadera tronera y con ella hundió al país nuevamente en la sin salida. Por la borda fueron arrojados meses de trabajo y promesas realizadas a las organizaciones guerrilleras para su retorno a la vía de la lucha democrática.

El fracaso de la Reforma Constitucional confirma el gobierno del presidente Virgilio Barco V., como el gobierno de las realizaciones a medias. Todo lo que se ha propuesto lo ha dejado a mitad de camino, a medias tintas, y claro, ello conduce a la incoherencia. A mitad de camino se quedó el anuncio de la convocatoria que hiciese a un referéndum para formar el Estado; a medio camino también ha

Editorial



Editorial

quedado el proceso de paz. A mitad de camino quedó la anunciada reforma constitucional; mutilada y reducida a un verdadero eserpento político que ni siquiera logró salvar los escollos y trampas de la clase política en el Congreso. Lo único que parecía que iría hasta el fin, la guerra declarada a las mafias del narcotráfico, también amenaza con detenerse cuando apenas se insinuaban resultados positivos.

Cada vez es más claro que la ofensiva contra las mafias se ha visto detenida en las últimas semanas por el nuevo planteamiento que éstas han hecho de ofrecer una rendición, públicamente reconocida como incondicional. La propuesta debe ser examinada y ventilada públicamente, que es precisamente lo que no se suele hacer entre nosotros. Hay que advertir y oponerse decididamente a una negociación cubierta por la desinformación y conducida por la diplomacia secreta. Es mucha la cuota de sangre y los sacrificios aportados por la Nación entera, pero sobre todo por los sectores democráticos y populares como para permitir ahora un borrón y cuenta nueva, rayano en la impunidad. Una primera exigencia al gobierno es que así como se informó ampliamente a la opinión nacional sobre el proceso de negociación con los grupos guerrilleros y se estableció un cronograma y unas condiciones para el inicio de los contactos y las negociaciones, debe hacerse lo mismo en una eventual negociación con los extraditables. Esto supone en primer término reconocer en la negociación y el diálogo una vía posible para salir del laberinto donde nos hemos extraviado.

Un segundo aspecto a tener en consideración tiene que ver con los millares de crímenes cometidos por las bandas armadas al servicio de las mafias. El comunicado entregado a la comisión de notables por los "extraditables" plantea su sometimiento a la justicia y a las leyes colombianas. El problema radica en que precisamente y en el pasado reciente las mafias del narcotráfico se dedicaron a protegerse y garantizar su impunidad mediante dos vías predominantes: la compra de los jueces encargados de llevar las investigaciones y la intimidación y el asesinato de los mismos (desde 1983 han sido asesinados más de sesenta jueces y magistrados que osaron vincular a los barones de la droga a los innumerables procesos que se les sigue en los tribunales judiciales colombianos). Un posible acuerdo con las mafias deberá señalar expresa y claramente que el intento de soborno o las amenazas a los jueces de la República en los procesos que se les siguen sería causa inmediata del rompimiento de cualquier eventual proceso de negociación.

Tampoco pueden quedar en la impunidad los miles de crímenes ordenados y cometidos por las mafias. Los sectores ligados a los carteles deberían someterse a juicios como ellos mismos los señalan, pero, y como ya lo indicamos la prueba de cualquier posible acuerdo estriba en la renuncia que las mafias deben hacer del uso de la violencia contra los ciudadanos inermes y de la corrupción de las autoridades tanto militares como jurisdiccionales. Estas podrían ser las bases para iniciar un proceso de negociación, pero, son bases mínimas y sin ellas no hay acuerdo posible. La extradición —la cual hemos condenado por considerarla una entrega de los principios más caros de la soberanía nacional— se ha justificado precisamente por la impotencia del Estado para apresar y condenar a los infractores de la legislación. Los miles de procesos contra los sectores vinculados a las mafias y los medios empleados por ellas para impedir a toda costa ser llevados a juicio son el precedente más nefasto. Los grupos de las mafias deberían saberlo: no es posible un acuerdo sobre otras bases que la operancia y ejercicio de una justicia plena, no amenazada y libre de corrupción.



Un segundo aspecto es el negocio y poder económico ligado a la producción, procesamiento y distribución de la cocaína. En primer lugar hay que decir que esta actividad no desaparecerá mientras exista un mercado de más de 30 millones de norteamericanos que la consumen ocasional o habitualmente. La vía represiva ha mostrado su fracaso. La imagen que proyectó recientemente la prensa norteamericana del alcalde de Washington consumidor de estupefacientes, muestra la inoperancia y la hipocresía de la política norteamericana.

Tiene muy poca probabilidad de éxito una guerra al narcotráfico que sólo se libra en nuestros países mientras que en el propio suelo norteamericano poco se hace con relación a los magnates que están tras un negocio que mueve, según los estimativos de los propios medios periodísticos norteamericanos, más de 150 mil millones de dólares (cifra que incluye además de la marihuana, la cocaína y las llamadas drogas fuertes como la heroína, etc.). Poco o nada hace la administración con relación al negocio en los Estados Unidos. En cambio, el llamado combate a la droga sirve a la administración para invadir a Panamá llevándose de paso todos los acuerdos del Derecho Internacional. Porque si bien se sabe de los nexos de Noriega con los barones de la droga, poco se insiste en el papel de este mismo general corrupto en su papel como aliado a sueldo de los norteamericanos en episodios como el del llamado triángulo Irán - Contras - Carteles de la droga. La invasión a Panamá es un hecho condenable a todas luces, pues, el argumento de lucha contra la droga no puede de ninguna manera ser esgrimido para violentar el derecho de soberanía nacional y autodeterminación. La política exterior norteamericana, amparada en el combate al narcotráfico, resulta a todas luces agresiva e imperialista y puede significar peores males para nuestros países que los que supuestamente quiere combatir. A falta de anticomunismo, buena es la guerra a la droga como pretexto de agresión e intervención en los asuntos internos de América Latina, tal parece ser la nueva estrategia norteamericana.

Diversos sectores de la propia opinión pública norteamericana han planteado de manera precisa el problema: la represión a lo único a lo que ha conducido es al incremento del consumo y de las sumas de dinero que se mueven alrededor de este negocio. La criminalización del consumo no permite desarrollar amplias campañas educativas de prevención y tampoco un tratamiento médico adecuado a los adictos a diverso tipo de drogas. Y este problema está principalmente en la sociedad norteamericana, y es allí donde hay que enfrentarlo. La vía no puede ser otra que la legalización con lo cual la actividad ilegal y los precios exorbitantes para un producto como la cocaína, que tiene tan bajos precios de producción, lograría el desplome del negocio de manera mucho más certera que el despliegue de portaaviones en las costas de nuestro país y la guerra que quiere librarse fuera pero no dentro.

La entrega de propiedades y laboratorios lo mismo que el desarme ofrecido permitirá resolver una parte de la actual crisis del país: la violencia y la desestabilización originada en el narcotráfico. Sin embargo no hay que dejar que el árbol nos impida ver el bosque. La crisis que nos afecta tiene su origen en la estructura de un Estado antidemocrático y en una estructura económica y social con irritantes niveles de desigualdad y de concentración de la riqueza. Ambos requieren respuestas inaplazables. En el plano político una reforma democrática del Estado que permita su modernización, con la participación constituyente y plebiscitaria del pueblo, adquiere una especial urgencia y se constituye en el reto inmediato del país, el Estado y la política ●

Editorial



Pedro Pérez
Instituto Internacional de
Medio Ambiente y Desarrollo -
América Latina.
(IIED-AL), Buenos Aires.

Ciudades intermedias en Argentina¹

Gestión municipal y política local

Pedro Pérez



La municipalidad es una unidad de “gestión”, un aparato político-administrativo de articulación de recursos para la producción de ciertos “productos”. Son “productos municipales” la elaboración de políticas locales para satisfacer necesidades, su transformación en programas de acción y su ejecución por medio de la prestación de servicios y la construcción de obras. Los servicios municipales pueden ser “productos finales”—que se destinan al consumo de la población como educación, salud, higiene, etc.—, y “productos intermedios”, insumos para la producción de aquellos. Estos incluyen a los servicios administrativos y financieros, la capacitación del personal y otros. En suma, definir la municipalidad como aparato de gestión es orientar el análisis hacia su capacidad para cumplir sus finalidades, por lo menos aquellas que se consideren primordiales.

La gestión municipal está sujeta a dos órdenes de condicionamientos: los del aparato municipal mismo, y los que surgen de las relaciones entre aquel y la sociedad local. Ambos son el resultado de la clasificación del observador. La gestión municipal como totalidad —lo que llamamos “modelo” de gestión municipal— depende predominantemente, según nuestra hipótesis, del sistema de relaciones políticas locales.

1. Este artículo es resultado del estudio que realizó el autor con la colaboración de Claudia Minoliti y Marcos Novaro en el IIED-AL de Buenos Aires como parte de la investigación colaborativa sobre “Gobiernos locales en ciudades intermedias en América Latina”. Se estudiaron, entre agosto de 1988 y marzo de 1989, las ciudades de La Rioja y Resistencia. Se trata de estudios de caso, por ello las conclusiones no son estrictamente representativas. Sin embargo, su función fundamental será, sin duda, heurística.

El modelo de gestión municipal

En La Rioja y Resistencia el papel municipal más relevante² no está constituido por los "productos municipales". Esas municipalidades parecen cumplir un papel más bien de reproducción de relaciones políticas (partidarias e intrapartidarias) con base en el desarrollo de relaciones clientelísticas, antes que de producción y satisfacción de necesidades urbanas. El criterio de logro reside así en la acumulación política, partidaria o de grupo, con base en el cumplimiento de un número muy limitado de sus atribuciones (higiene y basura, alumbrado, mantenimiento vial, cementerio, etc.) y, fundamentalmente, en la incorporación en el empleo público (municipal).

A continuación se introducen los componentes del modelo.

1. Ciudades capitales pobres, provincias pobres

La Rioja y Resistencia se encuentran en regiones atrasadas dentro de la economía nacional, caracterizadas por una gran cantidad de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI)³, y un fuerte peso del sector terciario de la economía.

Son ciudades de tamaño intermedio⁴, capitales de provincia⁵ y, por lo tanto, sedes de los aparatos gubernamentales provinciales junto a los municipales. Su población se está incrementando de manera notable. Entre 1970 y 1980 creció a una tasa media anual de 3.8%; entre ese último año y 1988 en La Rioja esa tasa fue del 5.0% y en Resistencia del 5.1%. El aparato económico se caracteriza en ambos casos por un bajo nivel de desarrollo, predominio de actividades terciarias (especialmente del sector gubernamental) y condiciones de vida insuficientes para amplios sectores de la población. En Resistencia la desocupación en 1988 era del 9.6% y el subempleo del 12.2% de la Población Económicamente Activa (PEA). En La Rioja en 1985 la desocupación era del 5.6%, pese a que el empleo había crecido a una tasa anual del 5.9% entre 1982 y ese año. En consecuencia las necesidades sociales también son altas. En 1980 el 30.2% de los hogares del Gran Resistencia y el 22.6% de La Rioja tenían necesidades básicas insatisfechas (NBI). Estas ciudades conforman pirámides sociales "truncas", por ausencia de los sectores más altos que, particularmente en La

Rioja, no existen o bien están asentados fuera de la provincia (en la ciudad de Buenos Aires).

2. El papel mediador-subsidiador del Estado local

Los gobiernos provinciales constituyen mediadores financieros entre el nivel federal de gobierno y las sociedades provinciales, en razón de las transferencias de aquel a los presupuestos provinciales. Entre 1982 y 1986 esas transferencias significaron en la provincia del Chaco más de las dos terceras partes de sus recursos anuales y en

Las municipalidades tienen, más allá de sus diferencias, un diseño institucional que las habilita para atender la casi totalidad de las necesidades del gobierno de la ciudad, tanto la regulación como la construcción de obras y prestación de servicios. Sus limitaciones residen en la falta de recursos financieros suficientes y en la ausencia de un aparato administrativo eficiente. Igualmente carecen de un sistema eficaz de relaciones de representación política.



La Rioja rondaron las cuatro quintas partes⁶. De esta forma, los gobiernos provincia-

2. Relevancia otorgada por el observador, sin embargo coincidente con una evaluación socialmente generalizada en cada una de las ciudades estudiadas.

3. En 1980 a nivel nacional la población con NBI era del 27.7%, en la provincia del Chaco llegaba al 52.1% y en la de La Rioja al 36.6%.

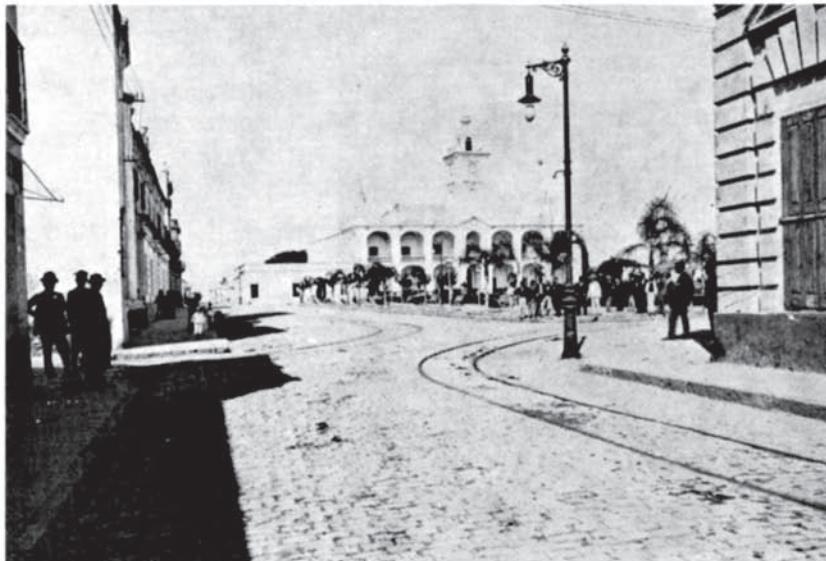
4. En 1988 La Rioja tenía unos 90.000 habitantes y Resistencia unos 220.000.

5. Resistencia es la capital de la provincia del Chaco y La Rioja de la provincia del mismo nombre. En la organización federal del Estado en Argentina, las provincias son entidades autónomas política, institucional y financieramente.

6. En el Chaco en esos años las transferencias fueron del 69.47%, 66.11%, 61.63%, 22.25% y 17.51% respectivamente. La disminución de los dos últimos años supuso un incremento enorme del déficit provincial, al 546% y 522% del total de los recursos. En La Rioja, por su parte, entre 1982 y 1984 significaron 80.9%, 78.2% y 81.7% del total de los recursos provinciales.

les cumplen un papel subsidiador de las actividades económicas y de la población en sus provincias.

Puede afirmarse que estos recursos provinciales se destinan para atender el empleo público y la construcción de diversas obras. Entre 1982 y 1986 esos dos rubros significa-



ron en La Rioja entre 70% y 80% de los gastos y en el Chaco entre 66% y 78%. Ello moviliza la economía provincial en diversos sentidos: hacia los sectores de menores recursos con su incorporación en el empleo, hacia los sectores comerciales (a quienes va buena parte de los salarios públicos que se consumen)⁷ y hacia los sectores empresarios (especialmente de la construcción).

Los gobiernos provinciales son la principal fuente de empleo en las ciudades capitales. El gobierno de la provincia del Chaco tenía en 1988 más de 40.000 empleados, en La Rioja los empleados provinciales eran en ese año poco más de 18.000. En ambos casos la mayoría se desempeñaba en oficinas localizadas en las respectivas ciudades capitales. Así, en 1985, en la ciudad de La Rioja el empleo público (total) significaba alrededor del 40% del empleo total y en el área metropolitana de Resistencia el 44%.

Esos gobiernos dedicaban al pago del personal aproximadamente la mitad del total de su gasto⁸.

El gasto provincial condiciona, de esa forma, buena parte de la realidad local, tanto desde el punto de vista de las necesidades como de los recursos existentes para afrontarlas.

Los gobiernos provinciales constituyen mediadores financieros entre el nivel federal de gobierno y las sociedades provinciales, en razón de las transferencias de aquél a los presupuestos provinciales.

En La Rioja, además, el gobierno provincial es el agente para la incorporación de las industrias al régimen de promoción que otorga beneficios de orden federal. También están a cargo suyo la construcción y mantenimiento de la infraestructura para el funcionamiento industrial en la ciudad, al igual que en toda la provincia. En Resistencia, las obras para prevenir las recurrentes inundaciones en la ciudad están a cargo del gobierno provincial, mediante un organismo⁹ que, en algunos años, canalizó gran cantidad de dinero en obras civiles.

La mediación financiera provincial tiene, al parecer, dos rasgos: está presente históricamente, en el largo plazo, a la vez que las transferencias se destinan a la sociedad provincial operando como una distribución de renta.

3. Capacidad municipal limitada

Las municipalidades tienen, más allá de sus diferencias, un diseño institucional que las habilita para atender la casi totalidad de las necesidades del gobierno de la ciudad, tanto la regulación como la construcción de obras y prestación de servicios. Sus limitaciones residen en la falta de recursos financieros suficientes y en la ausencia de un aparato administrativo eficiente. Igualmente carecen de un sistema eficaz de relaciones de representación política.

Ambas municipalidades se caracterizan por un gran volumen de empleo, concentrado en tareas administrativas (cerca del 90%), dejando a la producción (obras y servicios) desamparada¹⁰. Ese empleo, en general, está insuficientemente calificado. A ello se suma un desorden administrativo, ya sea por el crecimiento inusitado de reparticiones, que muchas veces se repiten funcionalmente, como de cargos jerárquicos, que redunda en un servicio administrativo poco menos que caótico.

7. Por otra parte, el gasto en bienes y servicios del gobierno provincial significó, en los años mencionados, entre el 7% y el 12% en la provincia del Chaco y entre el 6% y el 8% en La Rioja.

8. Entre 1982 y 1986 el gasto en personal en la provincia del Chaco fue el 41.2%, 48.1%, 55.2%, 51.4% y 50.1% respectivamente de su presupuesto; en La Rioja se destinó 45.6%, 46.5%, 57.0%, 46.8% y 39.3% a ese rubro.

9. El llamado Plan de Defensa de Resistencia.

10. La municipalidad de Resistencia tenía, a fines de 1988, unos 4.000 empleados. En la de La Rioja, para esa misma fecha los empleados municipales eran entre 2.500 y 3.000.



Plaza de Mayo en Buenos Aires. En 1890 era conocida como Plaza Victoria (Fotografía de 1900).

Las municipalidades se caracterizan por la baja proporción que en sus gastos totales tienen los ingresos que recaudan y, por ello, dependen de las transferencias de los gobiernos provinciales¹¹. Esto se debe, predominantemente, a la falta de un sistema de recaudación que arroje resultados positivos. Más aún, parecería que solamente cobran entre un 30% y un 50% del total de lo que les corresponde. Estas municipalidades no podrían sobrevivir sin los aportes provinciales, aunque pese a ellos, no logran terminar equilibradamente sus ejercicios financieros. En Resistencia, la deuda municipal ha crecido vertiginosamente: a fines de 1988 era superior al doble del total anual de gastos. La municipalidad parece ser, entonces, un apéndice del gobierno provincial, financiado casi enteramente por éste con transferencias de recursos propios y de la coparticipación federal.

Esas transferencias, junto con el resto de recursos municipales, se emplean casi exclusivamente en los gastos de operación y, dentro de éstos, en los de personal¹².

Una vez más encontramos la función de mediación financiera. En este caso a través del aparato municipal que constituye un canal de distribución y subsidio hacia la sociedad local.

4. El predominio de relaciones políticas clientelísticas

Las municipalidades, si bien son aparatitos débiles para la producción de obras y servicios urbanos y sociales, producen "bienes" que se intercambian por apoyo político. Esto supone la ausencia de un sistema eficaz de representación política local. Es común que algunos ocupantes de los órganos municipales (ejecutivos o legislativos) establezcan relaciones de intercambio de ventajas por apoyo político¹³ con individuos o grupos de la ciudad. Esas relaciones significan una "privatización" de la función pública en un doble sentido. Se dan con base en una individualización dentro de una relación específica con quien está en condiciones de otorgar o hacer otorgar cierta ventaja. No

11. La municipalidad de La Rioja integró sus presupuestos entre 1982 y 1987 con una participación de entre 75 y 80% de transferencias provinciales. Resistencia presenta una situación similar.

12. En la municipalidad de La Rioja los gastos en personal representaron entre el 60% y el 83% del total entre 1982 y 1987.

13. Se trata de intercambio de ventajas por apoyo político y no por una contraprestación económica. Esto último constituiría corrupción.

se accede a ella por cumplir con requisitos formales generales (públicos). Solamente lo hacen quienes a cambio entregan otro "bien", también particular, deseado por el otorgante del primero, como es el apoyo político. Es una integración como miembro de una relación particular y no en tanto ciudadano —categoría pública y universal—. Por otro lado, forma parte de una estrategia "privada", no pública: tanto en la acumulación política como en la obtención de ventajas para la vida en la ciudad, subordinando la finalidad pública del aparato estatal. Los órganos estatales (en este caso municipales) son introducidos en una lógica diferente de aquella que formalmente tienen definida. La finalidad municipal queda subordinada a la de acumulación política local, en primer lugar al interior de los partidos y, luego, en la lucha de los partidos por los puestos electivos y por el apoyo al ejercicio de los cargos obtenidos.

La relación hasta aquí descrita (intercambio de bienes públicos por apoyo político) es general y, como tal, comprende a más de un fenómeno real. El clientelismo tiene condiciones más precisas, supone una subordinación de la "clientela" cuya incorporación no es resultado de una comunidad ideológica o política ni tampoco de una coincidencia o alianza de intereses. Esa identificación con el "patrón" se debe a la necesidad del "cliente" y a la falta total o parcial de alternativas para satisfacerla.

Los procedimientos formales para su satisfacción (el mercado o el subsidio)¹⁴ no son alcanzables, de allí que se recurre a una "personalización" de la prestación. Así, el logro se obtiene en razón del significado que "individualmente" puede representar el "cliente" para el "patrón".¹⁵

En La Rioja y Resistencia se intercambian los pocos bienes que la municipalidad puede ofrecer a los sectores populares: a veces lotes, ayuda en alimentos, asistencia en caso de inundaciones, albergues temporarios, pero sobre todo empleo, como parte de estrategias partidarias de acumulación de poder. Los pobladores se vinculan con funcionarios municipales mediados, por organizaciones vecinales o partidarias. Esa vinculación es, en la mayoría de los casos, con ocupantes de posiciones dentro del nivel ejecutivo de la organización municipal, ya que desde el nivel legislativo es menor la capacidad de decidir directamente en la incorporación de empleados, en la realización de obras o en la prestación de alguna otra ven-

taja. En este caso, el "bien" puede ser una gestión (de influencia) para cierto logro en alguna repartición municipal o provincial.

Este rasgo contribuye a un estilo "inmediatista" en la respuesta a las necesidades populares. En vez de atender a los problemas, se generan "productos" que rápidamente se ocupan de los efectos pero que, normalmente, no atacan sus bases. El papel de la administración municipal en la sociedad local tiende a quedar subordinado a las necesidades de una forma de reproducción política. Este rasgo engendra —contradicatoriamente— sus propios límites.



5. El resultado: un modelo de gestión municipal preñado de contradicciones

Plaza 11 de Septiembre. Buenos Aires (Fotografía de 1900).

La tendencia a hacer frente a las necesidades populares de manera inmediata, desde un aparato administrativo con muy baja capacidad de respuesta, tiende a con-

14. En realidad, de acuerdo con nuestra concepción, el "cliente" es tal en razón de no encontrar alternativas para resolver su necesidad en el mercado ni en los procedimientos formales de la política social.

15. Junto al clientelismo se encuentran otras relaciones de intercambio de ventajas por apoyo político que significan privatización, pero quienes obtienen las ventajas tienen alternativas para la satisfacción de sus necesidades. Estas relaciones no pueden considerarse clientelísticas. No existe subordinación del cliente sino más bien un intercambio entre equivalentes diferenciados.

centrarse en la incorporación de los necesitados en el empleo público.

Surgen dos límites que ponen en riesgo la continuidad del modelo. Responder a las necesidades populares incorporando empleo municipal (o provincial, según el caso) es una respuesta inmediata que sólo puede beneficiar a un número limitado de miembros de la sociedad local (más aún en ciudades con fuerte crecimiento demográfico). El empleo puede crecer, pero hasta cierto punto. Aun cuando ese punto esté más alejado de lo que pudiera sospecharse, existen límites físicos. Pero, de manera más importante, el crecimiento del empleo, particularmente cuando no fue planeado como tal y significa un caos administrativo, supone un creciente peso de los gastos ordinarios dentro del total de los pobres recursos municipales. Supone una limitación creciente del papel municipal frente a las necesidades de la sociedad local. La imposibilidad de realizar obras y prestar servicios por falta de recursos con qué financiarlos, y la ausencia de un sistema administrativo para ello, disminuye el rendimiento general, tanto para recaudar recursos, como para hacer cumplir las normas en la ciudad. El resultado es un aparato administrativo desproporcionado, la progresiva pérdida de presencia y la siguiente pérdida de legitimidad en la sociedad local.

Esa pérdida de legitimidad no sólo se da entre los diversos sectores de la sociedad local, sino aun entre los empleados municipales mismos. El sindicato municipal en Resistencia criticaba la política de empleo por poner en peligro la fuente de trabajo de los empleados "de carrera".

Modelo de gestión y vida política local

Como se supuso al iniciar este artículo, el modelo de gestión municipal depende, fundamentalmente, del sistema local de relaciones políticas. Fácil es suponer también que esas relaciones giran en torno a los aparatos estatales locales (provinciales como municipales). Es preciso, entonces, conocer la relación entre sociedad y Estado en las ciudades.

1. Gobierno de la ciudad: gobierno local, gobierno bifronte

En La Rioja y Resistencia, junto al gobierno municipal, opera el gobierno provincial, políticamente superior por ser un nivel más alto de la organización estatal y por poseer muchos más recursos. Sus aparatos administrativos y técnicos, los recursos financieros propios, o el acceso al crédito, les permiten el cumplimiento de sus funciones y una mayor capacidad de acción y de respuesta a demandas. Los gobiernos provinciales son mucho más activos en la ciudad de lo que haría suponer el marco formal. En suma, su papel es clave en la dinámica económica provincial y, particularmente, en la ciudad capital.

En ese contexto, parece haberse consolidado el cumplimiento de ciertos roles de gobierno local por los gobiernos provinciales, con una relativa subordinación de las municipalidades. Esa subordinación tiene como componente material la dependencia financiera y redundante en una mayor presencia del gobierno provincial en la construcción de la ciudad. Buena parte de las obras y servicios para la satisfacción de las necesidades de la población son prestados por organismos de ese nivel (redes y servicios de agua, cloacas, electricidad, salud, educación, etc.). La ejecución de esos proyectos no se sujeta a una ordenación municipal de necesidades sino que es realizada de acuerdo con una lógica para operar en todo el territorio provincial.

Si bien en ambas ciudades las municipalidades son formalmente autónomas (eligen sus autoridades, elaboran sus políticas y deciden sus gastos), en los hechos parecen

Simplificando puede decirse que, así como el municipio es el centro de atención de los sectores populares, los sectores medios y medios altos de la ciudad se orientan hacia el gobierno provincial. Ese hecho implicaría el reconocimiento de la existencia de diferentes "papeles" en la producción de la ciudad y, como parte de ello, diferentes roles gubernamentales cubiertos por distintos aparatos estatales (en este caso provinciales y municipales).



conformar una cierta unidad, en un lugar dependiente o relativamente subordinado, con el gobierno provincial.

La trama de relaciones entre los dos niveles gubernamentales es percibida por la sociedad local que no diferencia totalmente entre ambos. Más aún, parecería que la municipalidad es vista como parte, de una u otra forma, del gobierno provincial. Esa identificación supone el reconocimiento de un papel decisivo del gobierno provincial, tanto en la vida local (en la construcción y gestión de la ciudad, en la dinámica política) como en las decisiones y acciones del aparato municipal.

Puede afirmarse que en estas capitales de provincia el gobierno de la ciudad es una entidad bifronte, con una cara municipal y otra provincial. No se trata en realidad de dos gobiernos, aunque en términos formales sí lo sean. Constituyen una unidad doble de acción gubernamental.

2. Producción de la ciudad y vida política: la división estatal del trabajo

Las interpretaciones de la vida política local atienden normalmente al sistema de relaciones en torno a los aparatos del gobierno local. En tal sentido, deberá identificarse el sistema de relaciones que existe alrededor de los gobiernos municipal y provincial en la determinación de lo que "sucede" en la ciudad. Las diferencias institucionales y materiales de estos dos niveles de gobierno en la ciudad tienen como consecuencia un agrupamiento diferenciado de fuerzas sociales y políticas. Simplificando

puede decirse que, así como el municipio es el centro de atención de los sectores populares, los sectores medios y medios altos de la ciudad se orientan hacia el gobierno provincial.

Ese hecho implicaría el reconocimiento de la existencia de diferentes "papeles" en la producción de la ciudad y, como parte de ello, diferentes roles gubernamentales cubiertos por distintos aparatos estatales (en este caso provinciales y municipales).

Siendo esto así, parecería que la producción de la ciudad, con relación a los procesos de tipo capitalista, está fundamentalmente a cargo de los organismos de nivel provincial. Al nivel municipal le toca preferentemente lo relativo a la reproducción de la población. Entonces, el "gobierno de la ciudad" (como resultado de las acciones provinciales y municipales) establecería "interlocuciones" diferenciadas. Por un lado con los sectores populares (o al menos con parte de ellos), por el otro con los sectores propietarios; mientras que los sectores medios, en cierta medida beneficiados por el empleo público, no tendrían participación relevante¹⁶.

3. Necesidades urbanas y conformación del modelo de gestión local

Puede suponerse que se configura un sistema particular de relaciones en torno al gobierno municipal, que da lugar al modelo de gestión descrito. Esta hipótesis se sustenta en los siguientes razonamientos:

Se enfrenta una situación de crisis económica que, a nivel regional y urbano afectó particularmente a las ciudades. Esa crisis tiene antecedentes en las situaciones regionales estructurales, en los efectos de las políticas nacionales seguidas durante el gobierno militar (1976-83) y en el impacto general de la crisis internacional de mediados de los años setenta. A ello se suma la restitución de



16. De ser esto así, coincidiría con el hecho de que esos distintos sectores sociales han generado diferentes estrategias con relación a la producción de la ciudad en el contexto de la crisis. (Véase, Herzer, H. y P. Pérez, 1988).

las instituciones políticas representativas, por la recuperación democrática de fines de 1983 y, simultáneamente, la emergencia de demandas sociales que durante la dictadura estuvieron latentes.

En ese contexto, las municipalidades estudiadas se hacen cargo de ciudades con importantes necesidades a las que enfrentan con recursos muy limitados¹⁷.

Simultáneamente, la acción municipal se da en un marco de fuerte competencia política¹⁸. Sin embargo, esa competencia no se limita a la lucha de los partidos por el favor electoral; en gran medida se destina a las confrontaciones entre las diferentes fracciones que integran los partidos mayoritarios. Ese "internismo", propio de un sistema partidario no consolidado, cubre la vida política local y subordina el comportamiento de quienes han accedido a cargos por elección o han sido designados. Para estas luchas es importante una rápida articulación de apoyos políticos. De allí su integración con una acción asistencialista para enfrentar los problemas urbanos y su incorporación a relaciones de tipo clientelístico.

Como resultado, el ejercicio del gobierno local desde los aparatos municipales tiende a "seleccionar" los proyectos que la municipalidad puede tomar y ejecutar. Así, la tendencia es a "aceptar" proyectos que surjan del funcionamiento de las relaciones clientelares, que apoyen su mantenimiento y fortalezcan a las partes en competencia. De la misma manera, tienden a ser rechazados proyectos que, basados en diagnósticos técnicos o políticos sobre la realidad, dan respuestas fuera de las redes de apoyo clientelar.

La municipalidad, de esta forma, pierde su capacidad de detectar las necesidades locales y, por consiguiente, de movilizar recursos para satisfacerlas. Su papel, en consecuencia, no se corresponde con los "productos municipales" que se definieron al iniciar este artículo.

A modo de conclusión

Es posible suponer que para que las contradicciones del modelo no lo pongan en crisis, debe consolidarse un estilo político local integrador, que subordine a los sectores populares. Esto requiere la creencia de que todo puede conseguirse dentro del modelo y nada fuera de él, no percibiendo alternativa política en el corto

plazo. Pero alguna alternativa puede, sin duda, surgir.

Parecería existir una alternativa político-autoritaria que capitalice el descontento por el desorden y la "politicización" (subordinación del aparato municipal a los grupos partidarios). Esta alternativa puede basarse en un supuesto apoliticismo de lo local, con predominio de propuestas de tipo técnico, junto a una articulación que fortalezca el peso de las autoridades, disminuyendo los márgenes de disidencia y disputa política. Esta forma de política local "orgánica" no es sólo una alternativa teórica que puede prender en los sectores medios de las ciudades: es ya un hecho. En Resistencia, en las elecciones del 14 de mayo de 1989, un nuevo partido (Acción Chaqueña) encabezado por un ex funcionario nacional de la dictadura militar, que fuera gobernador de la provincia en su último período, ganó las elecciones municipales obteniendo más de las dos terceras partes de los votos, superando al Partido Justicialista y, sobre todo, a la Unión Cívica Radical¹⁹.

Para buscar alternativas que atiendan las necesidades e intereses de los sectores populares, debe pensarse en la transformación municipal en términos de democratización: participación de la población, desde organizaciones autónomas —político-partidarias o de base— y la definición de las políticas municipales en términos generales. Se vuelve crucial el papel de los organismos de representación y, a la vez, es más necesaria su transformación. En suma, el fortalecimiento municipal, para enfrentar las necesidades populares, requiere la transformación de las relaciones políticas locales al tiempo que la modificación de las condiciones de vida de esa población. Esas parecen ser las condiciones para que los cambios produzcan los efectos deseados.

Para buscar alternativas que atiendan las necesidades e intereses de los sectores populares, debe pensarse en la transformación municipal en términos de democratización: participación de la población, desde organizaciones autónomas —político-partidarias o de base— y la definición de las políticas municipales en términos generales. Se vuelve crucial el papel de los organismos de representación y, a la vez, es más necesaria su transformación.

17. Las municipalidades argentinas han contado siempre con una muy baja proporción de los recursos públicos. Una media nacional entre mediados de los años 70 y mediados de los 80, indica entre 9% y 10%.

18. En Resistencia y La Rioja los partidos mayoritarios a nivel nacional (Partido Justicialista —PJ— y Unión Cívica Radical —UCR—) sumaron entre ambos la casi totalidad de los votos (entre el 80 y el 90%) en las elecciones de 1983, 1985 y 1987. En Resistencia, además, la participación de esos partidos es igualitaria, alternándose en el triunfo: en La Rioja, por el contrario, el PJ logró entre el 55 y el 62% de los votos.

19. Como recién en diciembre próximo ocurrirá el cambio de gobierno, no es posible aún conocer la significación que tendrá tal gobierno municipal.

Fabio E. Velásquez C.
Sociólogo, profesor de la Universidad del Valle. Investigador de Foro Nacional por Colombia.

Gobiernos locales en ciudades intermedias de Colombia¹

La gestión municipal: ¿Para quién?

Fabio E. Velásquez C.

En Colombia, la gestión municipal no puede ser entendida sin enmarcarla en el proceso de reforma de los gobiernos locales, en curso desde 1986. Dicha reforma resultó de una convergencia de proyectos históricos sustentados por fuerzas sociales y políticas bien diversas, incluso antagónicas, que en función de sus propias lecturas de la realidad nacional y de sus respectivos intereses coincidieron en la necesidad de abrir ciertos espacios de intervención ciudadana como única salida a la crisis social e institucional en que se hallaba sumido el país. Los gobiernos locales constituyan un ámbito propicio para el desarrollo de la reforma política, toda vez que la vida municipal condensaba significativamente los factores de la crisis y se había convertido durante la última década en el escenario más importante de las luchas cívico-populares (*Santana, 1986; Velásquez, 1986*).

La reforma, por sus contenidos (elección popular de alcaldes, referéndum municipal, descentralización administrativa, fortalecimiento fiscal y participación ciudadana), tenía potencialmente una doble implicación: de un lado, modificar la relación entre los gobiernos locales y el gobierno nacional, de manera que los primeros jugaran un papel más protagónico y eficiente en la respuesta a las necesidades locales, a los conflictos derivados de estas últimas y en la promoción de programas de bienestar colectivo. Se trataba, en efecto, de propiciar una relativa autonomía política y una



Plaza de La Mesa... cerca a Mesitas, María Cristina (El Editor).

modernización administrativa a fin de enfrentar la creciente desmunicipalización de los gobiernos locales. De otro lado, democratizar el régimen político local mediante la creación de canales institucionales de participación ciudadana que estimularan el surgimiento de nuevas fuerzas sociales y políticas y acercaran la administración al ciudadano común y corriente, por fuera de las redes de intermediación clientelista.

La estrategia de los sectores que desde el gobierno impulsaron la reforma obedeció a un afán de redefinir su hegemonía política, cada vez más huérfana de legitimidad y de apoyo social. En ese sentido, el objetivo de

modernización pesó mucho más que el de democratización, este último abanderado principalmente por las organizaciones populares y por las fuerzas políticas progresistas, tanto de la izquierda como de los partidos tradicionales. Por ello, el desarrollo de la reforma, especialmente en lo que va

1. Este artículo recoge algunos resultados del estudio sobre Gobiernos Locales en Ciudades Intermedias de Colombia, auspiciado por la Fundación Foro Nacional por Colombia y por el IDRC del Canadá. En el estudio participan además las sociólogas Rosalía Correa de Lourido y Esperanza González Rodríguez y la economista Jeanny Posso Quiceno. Las ideas aquí expuestas son de exclusiva responsabilidad del autor.

corrido del actual gobierno del presidente Barco, se ha caracterizado por un doble rasgo: la aplicación de una especie de "ley del embudo" en la reglamentación de leyes y decretos y el control político de la participación ciudadana (*Velásquez, 1988*). En ambos casos existe un propósito definido: limitar el alcance de las transformaciones y evitar de esa manera que la reforma se convierta en una fuente de poder alternativo para las clases subalternas y sus organismos de representación social y política.

Como consecuencia de lo anterior, la reforma ha tenido un desenvolvimiento lento y tortuoso en medio de un sinnúmero de obstáculos que las fuerzas retardatarias del país (civiles, militares o paramilitares) han interpuesto en su camino, interesadas bien sea en impedir que se convierta en una realidad, bien sea en aceptarla como una posibilidad política siempre y cuando no afecte sus intereses económicos y, sobre todo, político-electORALES.

No obstante, es indudable que la reforma ha producido una nueva fENOMENOLOGÍA política local. En efecto, la elección popular de alcaldes sirvió de ocasión para que nuevas fuerzas compitieran en la arena electoral, se constituyeran en nuevos actores de la vida política en muchas localidades del país e, incluso, obtuvieran en algunos casos un triunfo que es significativo teniendo en cuenta el tradicional dominio bipartidista en las elecciones municipales (*Santana, 1988; Velásquez, 1988*).

Igualmente, hay que reconocer que en las pocas ciudades donde han sido reglamentadas y elegidas las juntas administradoras locales es palpable la transformación, lenta pero real, de las relaciones entre la administración municipal y la ciudadanía, especialmente en el caso de los sectores de ingresos bajos. La existencia de las juntas ha alterado las relaciones entre las fuerzas sociales y políticas, diversificándolas e introduciendo un nuevo actor social en medio de las relaciones rutinarias, cerradas y generalmente amañadas, entre el alcalde y el concejo municipal.



En otras palabras, la reforma ha permitido recuperar los municipios para la política, los ha convertido en escenario posible de confrontación de proyectos históricos, de expresión de demandas ciudadanas, de discusión de alternativas de solución a los problemas locales. La reforma no ha pasado en vano. Los partidos tradicionales, empeñados en apropiarse del proceso y controlarlo en su provecho, se han visto obligados a modificar sus estrategias políticas hasta el punto de incorporar en su lenguaje el discurso de la participación. Las organizaciones populares y los partidos de izquierda, algunos de ellos reticentes en un principio a mirar el proceso como una posibilidad democrática, ven cada vez más en él una alternativa válida de actuación política y un instrumento no despreciable para la pacificación del país. La población, por su parte, inmersa desde un comienzo en un mar de desinformación, ha reconocido paulatinamente las posibilidades de la participación local y comienza a interesarse por el destino propio y de su localidad.

Por supuesto, las normas sobre descentralización, fortalecimiento fiscal y participación obligan a cambiar drásticamente las coordenadas de la gestión municipal, en términos de eficiencia administrativa, de racionalidad del gasto público y de transparencia y apertura en la toma de decisiones. La pregunta que surge es qué tanto está operando ese cambio, bajo qué condiciones y en el marco de qué tipo de relaciones políticas.

La gestión municipal en ciudades intermedias

ESTA pregunta adquiere un especial significado para las ciudades intermedias, en razón del papel que han jugado recientemente en el contexto urbano nacional. Tres rasgos caracterizan ese papel: en primer lugar, una dinámica poblacional generalmente por encima del promedio urbano nacional, vinculada con las transformaciones económicas de esos núcleos y de sus áreas de influencia. Los datos del censo de 1985 indican que, si bien

las grandes ciudades siguen concentrando el mayor volumen de población (27.6%), las ciudades entre 100.000 y 600.000 habitantes han venido aumentando su participación (13.1% en 1951, 20% en 1985) y poseen tasas de crecimiento promedio mayores que las grandes ciudades.

Este crecimiento se ha traducido, en segundo lugar, en un aumento considerable de la demanda de suelo urbano, vivienda, servicios públicos y equipamientos sociales, espacios públicos y zonas de recreación, que no ha sido adecuadamente satisfecha por los respectivos gobiernos locales, sea por desidia política, sea por inveteradas limitaciones administrativas, técnicas y financieras. Lo cierto es que los índices de pobreza son mayores en estas ciudades que en los cuatro principales núcleos del país. Mientras en éstos el porcentaje de personas con necesidades básicas insatisfechas era en 1985 de 25.6%, en los centros de 200.000 a



500.000 personas era de 28.7%, y en los de 100.000 a 200.000, de 30.4%.

La agudeza de la crisis urbana en esas ciudades ha elevado el nivel de la protesta urbana. Entre 1970 y 1985, las ciudades entre 50.000 y 600.000 habitantes concentraron el 20.8% de los paros cívicos, el 40.7% de las tomas de dependencias oficiales, el 39% de las ocupaciones de espacios públicos y el 42.8% de las protestas de pobladores en el país (López, 1987).

Así pues, preguntarse por la gestión municipal en esas ciudades significa interrogarse sobre la forma como los gobiernos locales enfrentan la crisis urbana en el marco del fortalecimiento de sus competencias y recursos y de la modificación de las relaciones entre el Estado y la sociedad local. Pero significa así mismo preguntarse por las fuerzas sociales y políticas que intervienen en esa gestión y sacan provecho de ella.

La investigación en la que se apoya este artículo² estudió la gestión local en dos ciudades intermedias, Cartagena y Santander de Quilichao, dos ciudades muy diferentes desde el punto de vista de su localización geográfica, de su población, de su historia, de su actividad económica y de su papel regional y nacional.

Cartagena, con 530.000 habitantes en 1985, es la ciudad intermedia de mayor tamaño poblacional en el país. Situada en la costa norte de Colombia, posee una actividad económica diversificada (turismo, industria, comercio), un cierto grado de consolidación urbana y un cúmulo de problemas (especialmente de vivienda, servicios y contaminación ambiental) derivados

de su función como puerto marítimo y polo industrial, así como de su rápida conversión en centro turístico nacional e internacional. Políticamente, el partido liberal ha dominado en las elecciones, salvo en algunos lapsos cortos en los cuales el partido conservador ha logrado la mayoría en el concejo municipal. A pesar de esa hegemonía, la competencia entre las diversas fracciones de los partidos tradicionales en esa ciudad ha sido relativamente abierta.

Santander, por el contrario, es un núcleo relativamente pequeño (54.000 habitantes en 1985), situado en el suroccidente del país, en el norte del departamento del Cauca. Actualmente, experimenta un proceso de modernización económica y de urbanización cuyas consecuencias sociales comienzan a sentirse (déficit de vivienda, de servicios públicos y sociales). La ciudad opera como un centro de intercambio regional de productos agrícolas y manufacturados, lo cual la ha convertido en un polo de influencia microrregional, relativamente dependiente de la actividad económica de Cali. Como en Cartagena, el partido liberal ha mantenido el monopolio electoral en cabeza de un líder regional, el senador Humberto Peláez, quien posee una amplia influencia en la región nortecaucana. La competencia política es sin embargo mucho

2. Velásquez, Fabio; Correa de Lourido, Rosalia; González, Esperanza y Posso, Jeanny, *Gobiernos locales en ciudades intermedias de Colombia*, Informe Final Fase I, Fórum Nacional por Colombia, IDRC (Canadá), Cali, mayo de 1989.



menos abierta que en Cartagena, lo cual ha facilitado el manejo patrimonial del aparato local por el grupo pelaísta y ha impedido una mayor movilidad de los grupos políticos en el aparato municipal.

Las dos ciudades comparten el problema del alto déficit cuantitativo y cualitativo en servicios públicos. Las necesidades en materia de acueducto y alcantarillado han ocasionado en ellas, mucho más en Cartagena, un problema sanitario de gran monta cuya solución supera ampliamente la capacidad económica de ambas municipalidades. Es éste el reto que afrontan ambos gobiernos, el cual, de no ser enfrentado a tiempo, ampliará la brecha entre la población de menores ingresos y el resto de la ciudad.

En lo que sigue serán examinados tres aspectos centrales de la gestión municipal en esas ciudades: la respuesta a las necesidades colectivas, la disponibilidad de recursos financieros y la relación entre actores sociales y políticos y gobierno local.

La gestión de las necesidades locales

Hasta 1986, las municipalidades jugaron en Colombia un rol marginal en el conjunto del Estado. Las reformas a la Constitución de 1886 fueron poco a poco sustrayendo competencias y recursos a las administraciones locales, razón por la cual estas últimas terminaron asumiendo el doble papel de instrumentos de control político de la vida local y de ámbitos de reproducción de los partidos tradicionales. En ambos casos las redes clientelistas se impusieron como mecanismo privilegiado de solución a las demandas sociales, facilitando la integración de amplias capas de la población al sistema de dominación y reduciendo sensiblemente, por lo menos hasta un cierto momento, los niveles de conflicto local. En medio de esta rutina, los gobiernos locales fueron perdiendo relevancia como escenarios de lucha política y como generadores de bienestar colectivo. La gestión de las necesidades locales fue

relegada en consecuencia a un segundo plano, pues lo que interesaba a los partidos en el poder era mantener su hegemonía local.

La reforma municipal devolvió a los municipios ciertas competencias en materia de saneamiento básico, educación, salud, transporte, obras públicas, desarrollo urbano y rural y una serie de recursos por la vía de las transferencias intergubernamentales. La intención fue dotar a las municipalidades de una capacidad de acción que habían perdido y colocar en primer plano la gestión de las necesidades de la población. ¿Se ha transformado esa gestión?

La gestión se desarrolla a través de tres tipos de acción: en primer lugar, los macroproyectos, orientados generalmente a la solución de problemas del conjunto de la ciudad o de sectores urbanos que requieren inversiones de gran magnitud (redes de servicios, infraestructuras, equipamientos). En segundo lugar, los microproyectos, de alcance más limitado en cuanto a su cobertura y al volumen de recursos comprometidos. Obedecen a necesidades localizadas en espacios reducidos, que padecen grupos específicos de la población. Finalmente, las acciones aisladas. Estas no provienen, a diferencia de las anteriores, de una iniciativa de la administración municipal, sino que responden a demandas y presiones de la población, con una cobertura reducida y localizada.

En Cartagena y Santander el modelo de gestión ha sido similar, si bien con énfasis diferentes. En Cartagena, la acción municipal se ha orientado generalmente hacia los microproyectos aunque, dada la magnitud de sus problemas, los macroproyectos han venido ganando terreno en las decisiones de inversión. Además, desde 1978 la ciudad cuenta con un plan de desarrollo. Por su parte, las acciones aisladas aparecen como una constante y han permitido mantener el vínculo entre la administración y la población pobre, vía intermediarios políticos. Los concejales juegan aquí un rol central como asignadores de gasto mediante los "auxilios".

En Santander, los macroproyectos han brillado por su ausencia, salvo el

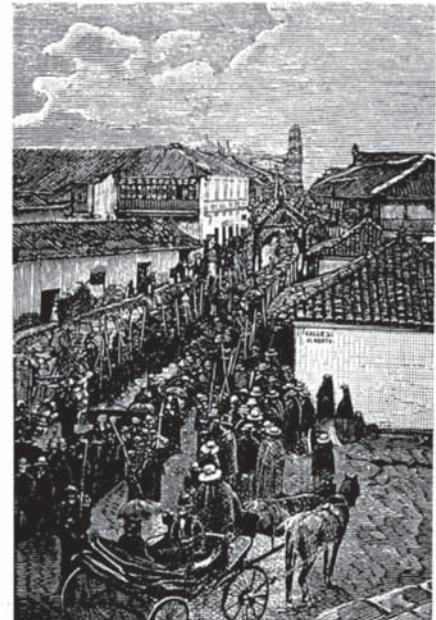
proyecto actual de mejoramiento y ampliación del acueducto. La gestión se ha centrado en microproyectos y, sobre todo, en acciones aisladas que garantizan una contraprestación electoral. Hasta la fecha la ciudad no cuenta con un plan de desarrollo, lo que implica la ausencia de criterios racionales para las decisiones de inversión. Estas se orientan hacia proyectos no prioritarios³ o hacia sectores de la población que significan o pueden significar un capital electoral. Por lo demás, el control político del grupo dominante en el municipio es tan fuerte que puede llevar adelante sus propias iniciativas sin que se interponga una acción fiscalizadora de la oposición o de las organizaciones de base popular no tuteladas por ese grupo.

En ese sentido, la tendencia dominante en ambas ciudades es el mantenimiento del modelo tradicional de gestión local, entendido como el uso instrumental del aparato municipal con fines de control político y reproducción clientelista de los partidos: los partidos liberal y conservador, como agentes de dicha gestión, siguen dominando la escena política; los proyectos de inversión, cuando existen, relegan a un segundo plano las necesidades colectivas de los sectores más necesitados; el ejercicio de las nuevas competencias municipales aún no se refleja en acciones concretas de gobierno; la intención de los gobernantes no parece ser modificar sustancialmente sus conductas tradicionales, sobre todo en lo que respecta a los mecanismos de participación ciudadana⁴.

El modelo opera sin embargo en forma diferente en las dos ciudades. Esto puede detectarse a través de dos aspectos: los planes de desarrollo y la reorganización administrativa de las municipalidades. Mientras que Cartagena cuenta con un plan desde 1978 y se prepara para aprobar uno nuevo, en Santander de Quilichao sólo recien-

3. Por ejemplo, dotar a las escuelas rurales de equipos de betamax cuando los planteles no cuentan con la infraestructura mínima para operar.

4. Este último aspecto es mucho más notorio en Santander de Quilichao.



temente se inició la labor de formulación del plan con la colaboración de entidades departamentales y nacionales. No significa necesariamente que el plan vaya a transformar el modelo de gestión municipal. Los planes son también una ocasión para la confrontación de intereses y, por tanto, pueden ser un instrumento de acción clientelista y de aplazamiento a la solución de los problemas del municipio. Sin embargo, su formulación obliga a tener una mirada de conjunto y a establecer prioridades de acción, independientemente del capricho de un gobernante.

Por otra parte, en ambas ciudades ha tenido lugar una reorganización del aparato administrativo local, pero con ritmos y motivaciones distintos. En Cartagena, la reforma se concretó en 1987 y se inspiró en el doble propósito de adecuar la municipalidad a las nuevas competencias derivadas del proceso de descentralización y de dar una respuesta eficiente y participativa a las demandas ciudadanas. Hubo, pues, un claro objetivo modernizante, aunque el resultado final no fue del todo funcional, dado que muchas funciones siguieron concentradas en pocos entes (Empresas Públicas y Secretaría de Bienestar Social) y la distribución de la planta de cargos le dio mayor peso a las entidades de manejo político (concejo municipal, secretaría de Gobierno)

en detrimento de las dependencias más técnicas (Planeación, por ejemplo).

En Santander de Quilichao, la reforma administrativa ha sido menos orgánica y más forzada por la necesidad de adaptar la administración a las cambiantes circunstancias del municipio. La Oficina de Planeación fue creada en 1983 y en 1987 las Empresas Públicas de Servicios. En este mismo año se aprobó un nuevo organigrama municipal con el fin de modificar la estructura simple, altamente jerarquizada y unipersonal de la administración hasta ese año. Pero, a diferencia de Cartagena, ese cambio poco tuvo que ver con las nuevas normas de descentralización. Obedeció simplemente a un propósito modernizante y a un afán de redefinir la administración municipal en función de las transformaciones de la vida local, sin poner en juego los cimientos de la dominación patrimonialista local.

Así, pues, a pesar de estos cambios, la gestión municipal no parece haberse transformado en esas ciudades. Las conductas administrativas siguen siendo las mismas que antes de la reforma de 1986, lo cual sugiere que esta última no ha proporcionado transformaciones cualitativas en el manejo del municipio. Los intereses políticos tradicionales se colocan como barrera a dichas transformaciones, pero no son el único

factor responsable. La falta de recursos también ha ejercido una cierta influencia. Veamos.

La brecha entre necesidades y recursos

Desde comienzos de esta década, el gobierno nacional ha venido ejecutando una política de fortalecimiento de los fiscos municipales. Las leyes 14 de 1983 y 12 de 1986, con sus respectivos decretos reglamentarios, constituyen los instrumentos más destacados de tal política. La primera apuntó hacia un fortalecimiento de los ingresos propios, especialmente los tributarios. La segunda incrementó la transferencia del Impuesto al Valor Agregado (IVA) que tradicionalmente el Estado central entregaba a las municipalidades, creando una partida adicional para los municipios de menos de 100.000 habitantes e introduciendo para éstos el criterio de esfuerzo fiscal. Era ésta una forma de corregir las inequidades producidas por la legislación vigente, en virtud de que la asignación de cuotas de transferencia se hacía con base en el factor poblacional, lo que beneficiaba fuertemente a las grandes ciudades y marginaba a las pequeñas localidades.

A pesar de que la definición del esfuerzo fiscal no parece ser la me-

jor⁵, lo cierto es que un primer efecto de esta política en las ciudades estudiadas ha sido el incremento de sus ingresos reales⁶. Las transferencias de IVA han producido un impacto positivo, mayor en Santander de Quilichao por pertenecer al grupo de ciudades que recibe transferencia adicional.

Tal impacto sin embargo debe ser visto en términos relativos, es decir, en relación con las nuevas competencias asignadas a los gobiernos locales por la reforma municipal y con la dimensión de los problemas de cada ciudad. Sobre el primer aspecto, poco se puede decir pues el traslado de competencias ha sido progresivo y sólo culminará en 1992. No obstante, los testimonios de los funcionarios de ambas ciudades apuntan hacia un juicio unánime: los nuevos recursos no son proporcionales a las responsabilidades entregadas a los gobiernos locales, lo que ocurrirá en el mediano plazo una situación de déficit crónico, a no ser que se aumente la capacidad de los fiscos municipales⁷.

En cuanto a los problemas de cada ciudad, los recursos son igualmente limitados. En Cartagena, por ejemplo, el valor de las inversiones necesarias para resolver sus problemas ambientales supera varias veces el presupuesto de la administración central. En Santander de Quilichao, ocurre algo similar con los servicios públicos. La salida del endeudamiento cobra así una inusitada fuerza.

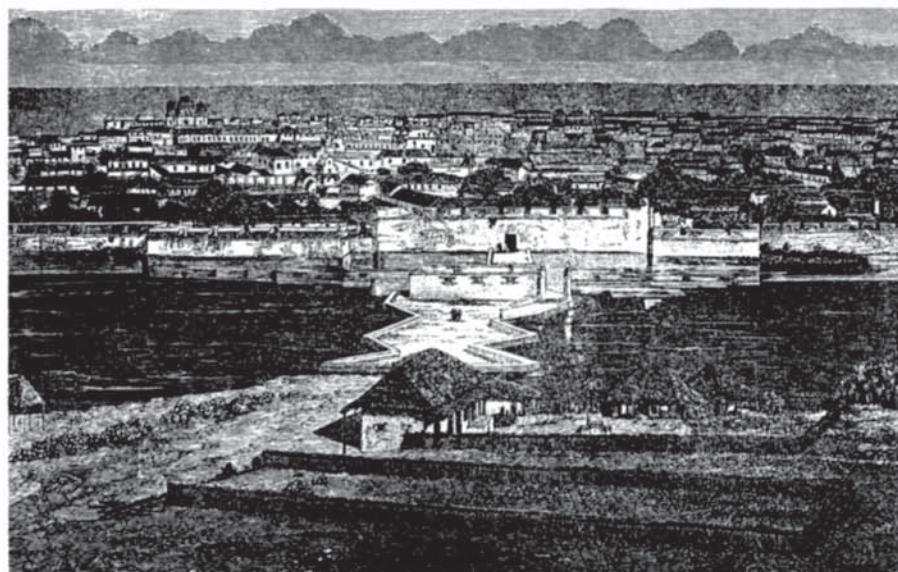
Esta limitación de recursos financieros crea y refuerza el círculo vicioso de las necesidades de la población, especialmente de la de ingresos bajos: grandes demandas ciudadanas exigen grandes inversiones; los escasos recursos impiden realizar estas últimas, lo que aumenta en el tiempo la dimensión de las necesidades. El clientelismo y algunas inversiones sociales realizadas por las municipalidades logran reducir transitoriamente los efectos de este círculo vicioso. Sin embargo, estos últimos se convierten en fuente de conflicto pues las necesidades crecen a un ritmo mayor que la capacidad de satisfacerlas, hasta que llega el momento en que ni siquiera las redes clientelistas son capaces de dar respuesta a las demandas de la población. En San-

tander de Quilichao, por ejemplo, los servicios públicos han sido el motivo de tres paros cívicos y de otras movilizaciones colectivas en los últimos 15 años.

Este círculo vicioso se ve reforzado igualmente por otro factor: la orientación del gasto. Dos rasgos la caracterizan: de un lado, el peso significativo de los gastos de funcionamiento frente a los de inversión: en Cartagena y Santander de Quilichao los primeros representaron en promedio el 78.8% y el 82.1% del total del gasto entre 1980 y 1987, respectivamente. La lógica de la administración municipal como fuen-

re esa atomización, es aún más relevante el sesgo en la definición de prioridades hacia el fortalecimiento de la vocación turística de la ciudad, por encima de las grandes necesidades de la población pobre.

Todos estos elementos sugieren que en esas ciudades, aunque los ingresos han aumentado, aún son escasos frente a las obligaciones municipales y a la magnitud de las demandas de la población. Además, que el uso irracional de esos recursos contrasta con el crecimiento a pasos agigantados de las carencias y necesidades de la población. La brecha entre necesidades y recursos tiende, pues, a ampliarse.



te fundamental de empleo para pagar favores políticos explica esa tendencia.

El segundo rasgo es la orientación de la inversión. Las decisiones sobre esta última y sobre su localización incorporan un importante componente político ligado a compromisos e intereses, incluidos los clientelistas, que determinan el destino de las inversiones en un sentido que no necesariamente llena las carencias de la población. En Santander de Quilichao, el resultado es la atomización de las inversiones en función de los compromisos que los funcionarios municipales y los concejales tienen con sus electores, independientemente de las prioridades de gastos y de la racionalidad en el uso de los dineros públicos. En Cartagena, aunque también apa-

5. Véanse las críticas a la política de descentralización fiscal en *Revista Economía Colombiana*, Nos. 197-198, septiembre-octubre de 1987.

6. El índice de crecimiento de los ingresos municipales en Cartagena (1980=100) pasó de 109.3 en 1982 a 157.1 en 1986 y a 218.0 en 1987 (pesos constantes de 1980). En Santander ese mismo índice fue de 115.0, 182.9 y 249.9.

7. Esta situación ha suscitado un debate entre quienes creen que la solución a ese desfase consiste en recortar las competencias municipales y quienes aseguran que lo que hay que hacer es incrementar las transferencias del gobierno nacional. Los primeros, por supuesto, ven con buenos ojos un retroceso en la descentralización devolviendo al gobierno nacional algunas responsabilidades transferidas a los entes municipales. Los segundos parecen pensar que la capacidad de gasto municipal está en relación directa con el monto de las transferencias del gobierno central. En ambos casos, el protagonista de la solución parece ser este último y no las administraciones locales.

La gestión local y los actores políticos y sociales

La ampliación de esa brecha posee raíces esencialmente políticas, en tanto las decisiones de inversión son tomadas por agentes políticos. En Colombia, los partidos tradicionales han ejercido desde hace más de un siglo un control casi absoluto del aparato político municipal. Si bien hasta hace aproximadamente medio siglo las disputas entre liberales y conservadores tenían como eje de referencia las definiciones ideológicas de cada una de las colectividades y basaban su fortaleza electoral en el sentimiento de pertenencia de los colombianos a cada una de ellas, hoy las cosas han cambiado sustancialmente: el perfil ideológico de esos partidos se ha desdibujado hasta el punto de hacer borrosas sus fronteras y el sentido de pertenencia partidista se ha enflaquecido al máximo. Como consecuencia de ese vacío político, que ninguna otra fuerza política ha logrado llenar, los dirigen-

de las redes clientelistas. Estas operan como intérpretes de las necesidades de la población en función de lo que es políticamente factible, dada una configuración del poder local; además, privatizan los dineros públicos en beneficio de aspiraciones electorales particulares y constituyen un instrumento de control destinado a reducir los niveles de conflicto y a fragmentar la población individualizando sus demandas y subordinando la iniciativa colectiva a la voluntad del jefe político.

Esta "clientelización" de la vida política local ha producido efectos sobre las relaciones entre el gobierno local y la sociedad y ha definido los horizontes de la gestión municipal en lo que se refiere al tipo de intereses que la determinan. Uno de los efectos más protuberantes ha sido la crisis de las instancias de representación local (tradicionalmente el concejo municipal y, desde 1988, el alcalde). Dicha crisis se manifiesta, por ejemplo, en la abstención electoral, cuyos índices

sólo es tenida en cuenta para afianzar las redes clientelistas.

En esa línea, los concejos municipales han representado fundamentalmente los intereses de las clases dominantes locales y se han convertido en instrumento decisivo de la reproducción política de los partidos tradicionales. Las disputas, las contradicciones y las alianzas entre los concejales ocurren más en función de su calidad de miembros de un partido que de su carácter de representantes de los electores, quienes cuentan poco a la hora de administrar la ciudad, más aún si no tienen la capacidad de convertirse en fuente de presión social y política. Sus iniciativas en materia de bienestar colectivo son muy escasas en ambas ciudades, entre otras cosas porque ese papel ha sido trasladado al alcalde. Este propone y el concejo dispone. Generalmente, sus relaciones son fluidas y las iniciativas del primero tienen fácil salida, siempre y cuando respeten las cuotas burocráticas y los intereses electorales de los concejales. Así, la labor del concejo se limita a la rutina de aprobar el presupuesto anual, modificar la planta de cargos de la administración y presentar mociones y saludos a personas distinguidas de la sociedad local y nacional.

La reforma municipal de 1986 introdujo otra instancia de representación: el alcalde popular. Tanto en Cartagena como en Santander de Quilichao el partido liberal ganó las elecciones de marzo de 1988. Lo interesante de ese hecho no es tanto que el partido liberal haya triunfado sino que los candidatos triunfadores hayan logrado el apoyo de los sectores más pobres de la población. En Cartagena, el actual alcalde supo ganar durante la campaña el respaldo explícito de las organizaciones más representativas de los grupos populares con base en una propuesta de participación ciudadana que sonó bastante atractiva a los oídos de estos últimos. En Santander de Quilichao, el método para lograr el apoyo electoral fue más tradicional: operó la secular influencia bipartidista a través de la maquinaria clientelista y del control del grupo pelaista sobre una porción importante del electorado.



tes políticos han definido formas alternativas de relación con sus bases sociales, entre las cuales el clientelismo ha ocupado un lugar privilegiado.

En tanto las municipalidades deben en primera instancia atender y dar respuesta a las demandas de la sociedad local, los gobiernos locales han sido la esfera más propicia para el desarrollo

promedio, en el caso del concejo, se acercan al 65% en las ciudades estudiadas. Pero se descubre igualmente en el divorcio entre los electores y sus representantes. Los contactos entre unos y otros son esporádicos y generalmente son sustituidos por encuentros protocolarios en períodos electorales, en los que la iniciativa ciudadana

Pero, una vez elegidos, los alcaldes establecieron rápidamente distancias con sus electores. El discurso participativo del alcalde de Cartagena se fue esfumando poco a poco y, aunque permanece como argumento de su gestión, se ha convertido en una retórica de escaso contenido real. Las instancias de participación prometidas quedaron reducidas a un diálogo poco sistemático con los representantes de las juntas administradoras locales y su gestión terminó favoreciendo los intereses de los grupos ligados a la industria turística de la ciudad.

En Santander de Quilichao es mucho más evidente el divorcio entre el alcalde y sus electores en términos de la representación de los intereses e iniciativas de estos últimos. Aunque el alcalde plantea su apertura a un diálogo informal con la población, éste jamás ha encontrado mecanismos concretos de realización. Al contrario, su gestión ha estado más atada a los pareceres de su jefe político regional. Es significativo a este respecto el hecho de que hasta ahora no han podido ser reglamentadas ni elegidas las juntas administradoras locales, uno de los mecanismos institucionales de participación estudiados por la reforma municipal.

Este alejamiento progresivo entre los electores, en particular las clases subalternas, y sus representantes en la administración municipal refleja de algún modo la orientación social de la gestión local en términos de los intereses presentes en las decisiones municipales. Constituye así una buena pista para entender las relaciones entre los actores sociales y el gobierno local y el grado de apertura de este último a la iniciativa de los distintos sectores de la sociedad civil. A este respecto, la situación no parece ser muy distinta en las dos ciudades. Los gremios empresariales han mantenido una presencia continua en las decisiones del gobierno local, mientras que las organizaciones de base y los órganos de representación ciudadana, en particular las juntas administradoras locales⁸, deben ejercer una fuerte presión para poder acceder a las instancias de decisión política.

Este modelo, de nuevo, opera de modo diferente en cada ciudad. En

Cartagena, los gremios han desplegado una gran iniciativa trasladando al alcalde y al concejo una serie de propuestas que con el tiempo han sido adoptadas como políticas para la ciudad. Son iniciativas de carácter desarrollista cuya intención es convertir a Cartagena a toda costa en un centro productivo y turístico de gran envergadura. Aunque las relaciones entre gobierno y empresarios no han sido totalmente fluidas, ha habido un trabajo mancomunado permanente: el alcalde los ha llamado para que participen en un comité evaluador de los resultados de su gestión y el concejo municipal los ha invitado a discutir conjuntamente el plan de desarrollo de la ciudad. Existe además una cierta movilidad entre el sector privado y el público: algunos dirigentes empresariales han sido alcaldes de la ciudad y participan en las juntas administradoras locales.

En Santander de Quilichao, dicha iniciativa empresarial no ha sido tan notoria pero el alcalde está interesado en llamar a los empresarios a que contribuyan al desarrollo del municipio y a que no se limiten a reivindicar sus particulares intereses de gremio. De todas formas, estos últimos han predominado en la conducta de los empresarios y han sido canalizados a través del concejo municipal y de los directorios políticos locales. Las relaciones entre el poder económico y el poder político no son, pues, tan abiertas como en Cartagena. Operan a través de la representación partidista.

En cuanto a las organizaciones cívicas de base popular, han jugado en ese contexto un papel relativamente secundario. En Cartagena, donde no existe una tradición reciente de lucha popular, las juntas de acción comunal y otros organismos representativos han sido utilizados por los partidos tradicionales para convertirlos en nudos estratégicos de las redes clientelistas. Incluso, han perdido protagonismo social y se encuentran anquilosados en su gris papel de segundones de los jefes políticos locales.

La excepción, por lo menos en algunos aspectos, se da por los lados de las juntas administradoras locales. Aunque en algunas de ellas pervive el cau-

dillismo y el autoritarismo; aunque los partidos tradicionales han influido en la definición de sus conductas; aunque las juntas no cuentan aún con los recursos jurídicos, institucionales, económicos y humanos suficientes para adelantar una labor independiente; en fin, aunque no han logrado establecer nexos sólidos con la población y con sus organizaciones de base, es necesario reconocer que las juntas, especialmente las de los barrios populares de la zona suroriental, han producido un triple efecto: en primer lugar, conciliar con el gobierno municipal una serie de programas, en especial uno de obras prioritarias para cada comuna y corregimiento. En segundo lugar, fenómeno clave en la vida política local, propiciar la aparición de nuevos líderes cívicos, libres de la tutela del bipartidismo y deseosos de actuar en un sentido participativo y democrático. Finalmente, transformar la relación de los sectores populares con la administración municipal, convirtiéndose en interlocutores de esta última y en fuente de iniciativas de acción. Ni el alcalde ni el concejo municipal pueden ignorarlas.

En Santander, debido a una mayor tradición de organización y de lucha popular, la presencia de las organizaciones de base es más significativa, pero no tanto como partícipes de las decisiones del gobierno local, sino como polo de oposición, en muchas ocasiones contestatario, a la gestión municipal y como fuente de demandas específicas. Incluso, esos sectores han logrado expresarse políticamente a través de movimientos alternativos a los partidos tradicionales, que han logrado representación en el concejo municipal. Sin embargo, esa presencia, tanto social como política, no ha logrado incidir sustancialmente en las decisiones gubernamentales. El carácter reivindicativo, a veces contestatario, de su lucha, ha impedido que esas organizaciones y movimientos muestren una cierta continuidad en su acción y que su presión se refleje en los programas de gobierno.

8. Estas aún no han sido reglamentadas ni elegidas en Santander de Quilichao.

La gestión municipal: ¿Para quién?

El desbalance en cuanto a la presencia de distintos intereses sociales en las decisiones municipales es, pues, notable en ambas ciudades, siempre en favor de las clases dominantes locales, llámense propietarios del suelo, comerciantes, industriales o empresarios de la construcción o del turismo. Hasta ahora, la gestión municipal ha sido para ellos. Su capacidad de acceso a las instancias de decisión, locales o nacionales, es



grande y tienen un campo de acción en el que no encuentran barreras por parte de la "clase política". Las organizaciones populares y los entes de representación de las clases subalternas deben, por el contrario, ganarse ese espacio y hacer grandes esfuerzos para incidir de manera independiente en las decisiones locales. De no ser así, su alternativa es acogerse a los canales clientelistas y someterse a la voluntad de los caciques políticos.

La permanencia del modelo tradicional de gestión significa, por tanto, la consolidación de los intereses de los grupos dominantes, económicos y políticos, en el escenario municipal. En ese sentido, es aún leve el efecto producido por la reforma municipal en estas ciudades. Quizá lo más importante, desde la óptica de esos grupos, ha sido la redefinición de las estrategias de control político, que van desde la introducción de medidas modernizantes en la organización de la administración local hasta la incorporación del discurso participativo en su lenguaje cotidiano. Esto con la mira de mantener su control sobre los mecanismos de decisión y sobre el aparato burocrático municipal.

Sin embargo, ese predominio no es absoluto. La reforma municipal ha propiciado el nacimiento de nuevas fuerzas, tanto sociales como políticas, que han comenzado a modificar parcialmente la vida local. Las organizaciones cívicas, las juntas administradoras locales, los nuevos movimientos políticos de base local y regional intentan erigirse como un nuevo polo de opinión y de acción. Su lectura de la

realidad y de la reforma municipal es diferente: encuentran en esta última la posibilidad de crear alternativas al clientelismo y al dominio de los partidos tradicionales en el aparato municipal. Creen posible construir un camino de democratización de la gestión municipal en la cual su intervención sea decisiva.

La gestión municipal se mueve en medio de esas dos fuerzas: la que tiende a ampliar los espacios de intervención democrática de nuevos actores hasta ahora marginados de las decisiones, y la que intenta mantener por medios muy variados su poder tradicional. Esta última, apoyada en más de un siglo de hegemonía liberal/conservadora, parece por el momento inclinar la balanza en su favor. Por su parte, el polo democrático, en su esfuerzo por ganar terreno en esa confrontación, encuentra barreras para llevar adelante su acción transformadora. Algunas de ellas se relacionan con las condiciones objetivas en medio de las cuales se desarrolla su lucha: recorte de libertades, clientelismo, violencia política, atomización de las organizaciones populares, monopolio bipartidista, clima social autoritario y antidemocrático. Otras guardan relación con la ausencia de condiciones subjetivas para el fortalecimiento de un propósito democrático: escaso conocimiento crítico del entorno económico y social, bajo nivel de educación política y ausencia de una cultura democrática centrada en la doble dimensión de la tolerancia y la participación.

La posibilidad de transformar la gestión local y de que la reforma municipal opere en favor de quienes padecen las mayores angustias en nuestras ciudades depende de la constitución de nuevos sujetos portadores de una cultura democrática, que promuevan la organización ciudadana y superen los escollos que la propia realidad social y política les impone para construir una nueva institucionalidad. Es un proceso de largo aliento, no imposible, que sólo puede consolidarse mediante la ampliación y la profundización de todos los mecanismos, institucionales y no institucionales, de participación •



Fernando Carrión H. Investigador del Centro de Investigaciones Ciudad. Quito-Ecuador.

Patricio Velarde S. Sociólogo, investigador del Centro de Investigaciones Ciudad. Quito-Ecuador.

El municipio en ciudades intermedias ecuatorianas:

Dependencia política y crisis administrativa

Fernando Carrión H.
Patricio Velarde S.



El municipio ecuatoriano debe ser considerado como el típico organismo descentralizado territorialmente, pero sometido al poder del Estado, contando teóricamente con autoridad autónoma para administrar y regir los intereses cantonales (urbano y rural), bajo normas y órganos de gobierno establecidos por la ley y con una competencia que abarca un sinnúmero de actividades tales como la provisión de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado y educación; así como equipamiento urbano y regulaciones constructivas, entre otras, es decir, funciones y atribuciones propias a la gestión intraurbana de las ciudades.

1. El municipio en la estructura política-jurídica del Estado¹

El Estado ecuatoriano reconoce constitucionalmente al municipio como una entidad autónoma, descentralizada y con un conjunto de funciones y atribuciones particulares y legalmente establecidas. Teóricamente, el municipio forma parte de la base más descentralizada de la administración pública nacional, subordinado al orden político constitucional.

La administración pública y las actividades que se desarrollan dentro de las tres funciones (ejecutiva, legislativa y judicial) del poder del Estado, se encasillan en todos los organismos públicos. Así, en la función ejecutiva se encuentran los organismos encar-

gados de realizar la gestión del Estado, pudiendo ser del tipo centralizado o descentralizado².

Se deben distinguir los organismos que componen la administración descentralizada, bajo sus dos formas básicas: funcional y territorial, siendo esta última la que incluye al municipio como una institución descentralizada territorialmente.

1. Este artículo se realizó con base en las conclusiones de la primera fase del proyecto para Ecuador: "Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina": Los casos de Riobamba y Santo Domingo de los Colorados. Participa también en este estudio Jacqueline Villagómez.

2. Tinajero, Francisco. *Régimen Municipal Ecuatoriano*. Derecho Municipal Iberoamericano, IEAL, 1985, pág. 254.



La descentralización administrativa constituye una figura por la cual el Estado ha encargado la gestión de una o varias de sus actividades públicas a ciertos organismos separados del poder central. Los fines específicos de los organismos descentralizados son parte de los fines del Estado; en consecuencia, éste, como primer responsable de la realización de sus fines, debe observar que cumplan a cabalidad con las tareas que les ha confiado. De esta realidad, se deriva la potestad estatal de controlar el desarrollo de las actividades de los organismos descentralizados, lo que el derecho alemán llama "la inspección estatal"³.

2. Descentralización y competencia municipal

El municipio ecuatoriano debe ser considerado como el típico organismo descentralizado territorialmente, pero sometido al poder del Estado, contando teóricamente con autoridad autónoma para administrar y regir los intereses cantonales (urbano y rural)⁴, bajo normas y órganos de gobierno establecidos por la ley y con una competencia que abarca un sinnúmero de actividades tales como la provisión de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado y educación; así como equipamiento urbano y regulaciones constructivas, entre otras, es decir, funciones y atribuciones propias a la gestión intraurbana de las ciudades⁵.

Las funciones señaladas en el Art. 12 de la Ley de Régimen Municipal definen un espectro muy amplio de responsabilidades, tanto que, podríamos decir de los municipios ecuatorianos lo que al decir de Lordello de Mello ha dicho de los brasileños: tienen la posibilidad de "hacer todo aquello que no les está prohibido, no obstante ellos no están obligados a hacer nada"⁶.

Vista fotográfica de Quito (Fotografía de 1900).

3. Otto Gonnanwisen. *Derecho Municipal Alemán*, IEAL, Madrid, 1967, pág. 243.

4. "El municipio es la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado (...)" Art. I. Ley de Régimen Municipal.

5. El Art. I de la Ley de Régimen Municipal establece que su fin primordial es la búsqueda del "bien común local y, dentro de éste y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales" comprendidas dentro del cantón (Art. 121 de la Constitución).

6. Según el Art. 15, de la LRM, son funciones primordiales del municipio las siguientes:

- a) Dotación del sistema de agua potable y alcantarillado.
- b) Construcción, mantenimiento, aseo y embellecimiento de caminos, calles, parques, plazas y demás espacios públicos.
- c) Recolección, procesamiento y utilización de residuos.
- d) Dotación y mantenimiento de alumbrado público.
- e) Control de alimentos: forma de elaboración, manipuleo y expendio.
- f) Ejercicio de la policía de moralidad y costumbres.
- g) Control de construcciones.
- h) Autorización para el funcionamiento de locales industriales, comerciales y profesionales.
- i) Servicio de cementerios.
- j) Fomento de turismo.
- k) Servicios de mataderos y plazas de mercado.

Sin embargo, aunque el Estado reconoce el principio de autonomía política, jurídicamente establecido en la Constitución Política y en la Ley de Régimen Municipal (reformas de 1982), los gobiernos locales no han podido escapar al asedio de un Estado centralista y concentrador.

La realidad en que se debaten los municipios desdice de la imagen legal: históricamente ha sido superada por la ampliación de la demanda social, la restricción de la oferta estatal, la redefinición de las relaciones entre los poderes central y local en el marco de la modernización del Estado y la sociedad civil, el agudo proceso de urbanización que vive el país, y la propia caducidad de las

complejo institucional articulado, que proviene de la amalgama de las distintas instituciones del Estado y de la sociedad civil. Por tanto, los roles que competen a los municipios ecuatorianos, se encuentran superpuestos y/o subsumidos en otros órganos estatales e instancias de la sociedad civil que participan de la gestión urbana.

Este complejo institucional articulado es la base y asiento del denominado "poder local" que se presenta bajo una multiplicidad de formas. Esto ha dado lugar a que algunos estudiosos piensen más bien en la presencia de varios poderes locales y consiguientemente en la inexistencia de un solo poder local.



La realidad en que se debaten los municipios desdice de la imagen legal: históricamente ha sido superada por la ampliación de la demanda social, la restricción de la oferta estatal, la redefinición de las relaciones entre los poderes central y local en el marco de la modernización del Estado y la sociedad civil, el agudo proceso de urbanización que vive el país, y la propia caducidad de las estructuras municipales.

estructuras municipales. De allí que en la gestión de la sociedad local se perciba cada vez más la injerencia de nuevas entidades y órganos estatales, diluyendo lo que privativamente es competencia municipal.

Las características del proceso de acumulación-urbanización, junto a las rigideces de los ámbitos, atribuciones, recursos y propuestas municipales, ha dado lugar al desborde de sus posibilidades de administración de la problemática de las sociedades locales, determinando que la gestión de nuestras ciudades no sea de exclusiva competencia del poder municipal.

Por el contrario, este proceso ha sido conducido a definir una instancia de administración y gestión que la contiene y la supera, y que por lo pronto denominaremos

Algunos ejemplos pueden ilustrar el hecho y su magnitud: durante la década de los setenta, en plena dictadura militar, se crearon una serie de instituciones financieras estatales como el Fondo Nacional de Participación (FONAPAR), el Fondo Nacional de Preinversión (FONAPRE), el Banco Ecuatoriano de Desarrollo (BEDE), que tienen la finalidad de canalizar recursos económicos para financiar proyectos regionales y locales mediante corporaciones de desarrollo regional (CRM, CEDEGE, CREA, PREDESUR, etc.).

A ello se suma la presencia de gobiernos seccionales provinciales (consejos provinciales), y fortalecimiento de organismos

financieros de carácter seccional como el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEVJNV), el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), las mutualistas, etc. (para citar el caso de la vivienda). Del mismo modo se desarrollan, al amparo de la propia Ley de Régimen Municipal, entidades productoras de servicios y equipamientos antes privativas de los municipios, como las de energía eléctrica (INECEL), riego y agua (INERHI, IEOS), educación (DINACE, DINADER), comunicaciones (IETEL, MOP), etc.

En la etapa democrática, durante el gobierno derechista de Febres Cordero (1984-1988), la ejecución de obras públicas, por parte de las denominadas Unidades Ejecu-

toras⁷, con fines político clientelares, evidenciaban la injerencia del gobierno central sobre la autonomía y competencias municipales. En la actualidad, ésta se refleja, una vez más, a raíz de la creación, en Guayaquil, de la Empresa Provincial de Agua Potable (EPAP-G), por parte del gobierno socialdemócrata de Borja Cevallos, en agosto pasado.

Las críticas y justificaciones provenientes de los gobiernos centrales respectivos, se basan en la ineficiencia e inoperancia de los municipios, sobre todo cuando éstos han sido contrarios al partido de gobierno, permitiendo, a la vez, observar el límite adicional con el que se tropieza el clientelismo a nivel municipal⁸.

La situación por la que atraviesan los municipios ecuatorianos refleja los cambios en la relación gobierno central-gobierno local, que se manifiestan desde el tardío proceso de modernización capitalista que vive el Ecuador a partir de la década del 60 y con más fuerza desde la coyuntura petrolera iniciada en 1972. Se utiliza el proceso de descentralización de los órganos administrativos funcionales para lograr un proceso de centralización territorial que menoscaba el poder de los organismos seccionales y define la relación clientelar intraestatal desde la cima del poder central.

En esta característica de la organización estatal se sustenta un doble proceso articulado de centralización-descentralización en el que se inscriben, por un lado, la pérdida relativa de autonomía, competencias, funciones y recursos económicos de los gobiernos seccionales en beneficio del poder central y, por otro lado, las modificaciones de hecho de las funciones municipales: el municipio va dejando de ser el organismo encargado de la regulación y desarrollo de la estructura urbana y la sociedad local, y va asumiendo un nuevo rol: *el de intermediario del poder central y catalizador y canalizador en el amortiguamiento de los conflictos sociales regionales y locales*.

La reducción de las competencias municipales se ha producido como consecuencia de la refuncionalización de roles y actividades de los distintos organismos propiciadas por el mismo Estado, esto es, generándose un proceso inverso de centralización territorial, conduciendo a que las entidades municipales se especialicen internamente en la realización de determinadas obras específicas como el agua potable y la vialidad⁹.

Este movimiento contradictorio ha significado en la práctica un desarrollo significativo del clientelismo político, tanto al interior del Estado como hacia la sociedad civil, convirtiéndose en un elemento adicional de la crisis del municipio. El clientelismo intraestatal es condición previa para el clientelismo hacia la sociedad civil: la posibilidad de ejecutar obras depende de la capacidad de negociación de los recursos con el poder central.

Adicionalmente, la pérdida de autonomía es otro factor detonante del proceso, cuando se observa que estos organismos "descentralizados" dependen de los recursos provenientes del Estado central¹⁰. La administración de la ciudad, tradicionalmente de competencia municipal, es asumida por el Estado central y el capital, conllevando, entre otras cosas, la adopción de políticas de privatización bajo formas de capital estatal, privado o mixto (empresas municipales).

La crisis económica se ha constituido en un factor fundamental en el proceso de centralización estatal y además de descentralización de los conflictos. En ella se verán de manera más evidente los manejos clientelares al interior del Estado y de éste con la sociedad civil, así como sus límites.

Se vive una crisis del fisco municipal producida por el descenso absoluto y relativo (inflación, privatización de beneficios y socialización de costos, altas tasas de interés, devaluación monetaria, servicio a la deuda, etc.) de los recursos municipales en un contexto de mayores necesidades sociales e históricas y de redistribución del poder municipal.

Pero es una crisis que afecta también el nivel de la estructura administrativa, esto es, la inadecuación de funcionamiento del aparato municipal.

7. Organismos "autónomos", política y financieramente adscritos a la presidencia de la República.

8. Por ejemplo, el gobierno de Febres Cordero se encontró con la oposición de la mayoría de los municipios del país; durante su administración las asignaciones presupuestarias fueron demoradas o en su defecto no se las entregó. En cambio el gobierno de Borja ha enfrentado una tenaz oposición en torno a la alcaldía de Guayaquil, dirigida por Elsa Bucaram del Partido Rolosista Ecuatoriano (PRE), que ha demandado y cuestionado la falta de recursos para el municipio porteño.

9. Los casos de los municipios de Riobamba y Santo Domingo así lo reflejan, pues destinaban más del 65% de las inversiones únicamente a estos dos rubros.

10. En los casos estudiados se detectó una enorme dependencia de recursos económicos ajenos: más del 70% de los mismos proviene de fuentes externas.



Esta crisis tiene sus repercusiones más notables justamente en los municipios de las ciudades intermedias y pequeñas, dado que en ellas se percibe un alto dinamismo y un proceso de redefinición del carácter de intermediación de sus roles en el conjunto de la red urbana.

Paradójicamente, será la misma crisis económica la que muestre las propias limitaciones del clientelismo, debido a la ampliación de la demanda social, a la escasa capacidad de respuesta estatal, y a la disminución de la legitimidad y representatividad institucional. De allí que se estarían construyendo, sobre esta base, nuevas formas de hegemonía social y política que escapan a la lógica que imprime el Estado. En esa dirección apuntan la consolidación de nuevos grupos y movimientos sociales a nivel local.

3. La administración financiera

La capacidad económica y financiera de los municipios es un factor importante de la gestión municipal. La inmensa presencia de recursos procedentes del gobierno central acosa y delimita las posibilidades de un desempeño autónomo de los municipios de las ciudades estudiadas.

Si bien durante la década de estudio, se nota un crecimiento en términos absolutos de los recursos económicos municipales, no es menos cierto que el acelerado proceso de urbanización ha hecho que tiendan a disminuir significativamente respecto a la población que deben atender. En general los municipios ecuatorianos tienen una debilidad económica crónica que se evidencia, por un lado, en su disminución relativa frente al presupuesto nacional (de 10.3% en 1975 a 8.6% en 1985)¹¹. Y, por otro lado, en la merma de los recursos con relación al crecimiento de la población urbana.

La modalidad de crecimiento basada en los recursos externos ha sido uno de los motores fundamentales en la formación de la crisis económica de los municipios, pues el presupuesto crece ficticiamente al no corresponder con su realidad inmediata.

El 71.5% de los recursos con que cuentan las ciudades intermedias estudiadas es externo (es decir, proveniente de transferencias e ingresos de capital del gobierno central), sin que genere impacto alguno en la obtención de nuevos ingresos, pero sí en el manejo de sus egresos, ensanchados vía gastos corrientes. Ello tiene mucho que ver con

la existencia paralela de una rigidez en los ingresos obtenidos y una flexibilidad en los egresos. El 28.5% de los ingresos son internos y se "diluyen" en gastos corrientes. La situación se agrava porque esos ingresos, en lugar de crecer, se ven disminuidos cada año.

Las transferencias de recursos desde el gobierno central han introducido notables desequilibrios y desigualdades a todo nivel, ampliando las distancias entre las ciudades intermedias y pequeñas y convirtiéndose en un factor regresivo adicional que va contra la democracia; pero también han introducido notables cambios en la estructura financiera, y por lo tanto de política administrativa a nivel intramunicipal. Este factor es más claramente perceptible al interior de los gobiernos municipales de ciudades intermedias¹².

Las coyunturas nacionales terminan siendo el elemento sustancial del accionar municipal, así como las formas de articulación y de negociación de lo local con lo central. Ejemplos de ello son los momentos de crisis-auge económico y los procesos de democratización que vive el país. Mientras la crisis económica se la siente inmediatamente, el auge tarda en expresarse a nivel municipal.

Las posibilidades del municipio para ejecutar obras, y por tanto para responder a las expectativas de la sociedad local, dependen de la aceptación de las solicitudes de financiamiento hechas al gobierno nacional, o de la entrega anual de los montos presupuestados¹³, de la capacidad técnica para formular y ejecutar obras y de las modalidades de relación que establezca con la población.

De allí se puede colegir el establecimiento de una nueva relación clientelar: el clientelismo intraestatal como condición para definir las relaciones clientelares hacia la sociedad local. Es allí donde puede estar residiendo el nuevo rol del municipio como intermediario del poder central hacia la población y como colchón de resistencia de la población hacia el Estado.

11. Rosales Mario, et al, *El desafío local: el municipio como agente de desarrollo*. Ed. El Conejo-IULA, CELCADEL, AME. Quito, 1988, pág. 83.

12. No sólo que hay un proceso de centralización en términos territoriales, sino que también lo hay en cuanto a la toma de decisiones, correlativo a la centralización financiera.

13. Esta es una de las causas de que en los presupuestos del municipio de Riobamba se observen elevados "déficit" (del orden del 39% como en el año de 1986).



Las transferencias de recursos desde el gobierno central han introducido notables desequilibrios y desigualdades a todo nivel, ampliando las distancias entre las ciudades intermedias y pequeñas y convirtiéndose en un factor regresivo adicional que va contra la democracia; pero también han introducido notables cambios en la estructura financiera, y por lo tanto de política administrativa a nivel intramunicipal.

Si bien el municipio tiene bajo su responsabilidad la dotación de una ingente cantidad de servicios públicos y actividades, no es menos cierto que de los gastos de inversión real se deduce que los municipios, más que gobiernos locales, son estructuras políticas locales de gestión exclusiva de pocas funciones. Y ello a despecho de los roles y atribuciones que les asigna su ley constitutiva.

La falta de previsión y de perspectiva a largo plazo tiene expresión en el escaso rubro de inversión en planificación (apenas representa el 2.1% del total de gastos de inversión en los dos municipios estudiados); pero también en su falta de visión interna respecto de la modernización administrativa.

La gran cantidad de recursos que se desperdician, o no se utilizan, nos demuestra que la actual estructura municipal tiene problemas de obsolescencia frente a las crecientes demandas de la población y que, tal cual está definida, muy poco podrá hacer para encarar los problemas de la sociedad local. Un ejemplo concreto es el municipio de Santo Domingo de los Colorados que, justamente en los años que recibió la mayor cantidad de recursos económicos tuvo los mayores saldos en el presupuesto, revelándose con ello su poca capacidad de gasto¹⁴. Ello nos está mostrando que, si bien el problema económico es fundamental, no es menos cierto que se requiere de una estructura capaz de soportarlo.

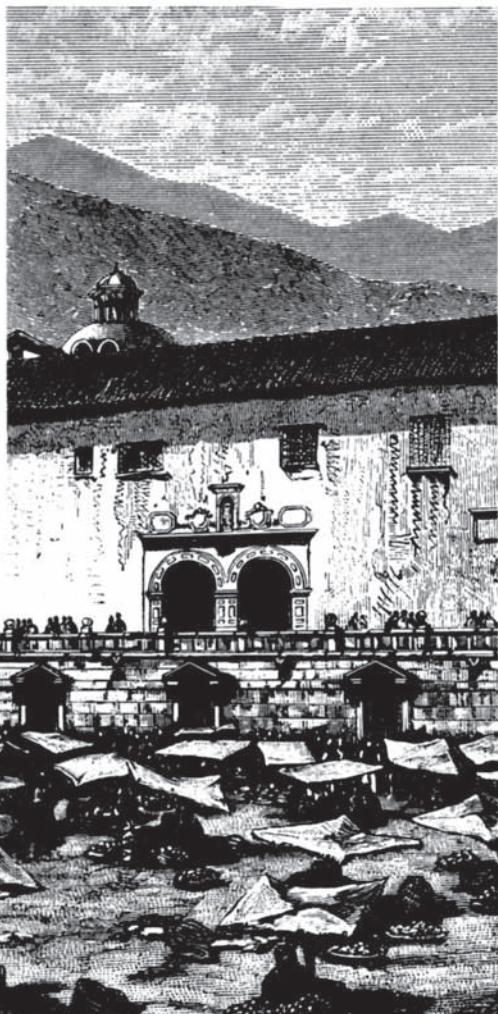
En suma, los municipios de estas ciudades limitan su acción a lo urbano, pese a su "potencial" radio de influencia dentro de lo regional, y sobre todo teniendo en cuenta que el ámbito rural definió en gran parte el origen de sus respectivas sociedades locales.

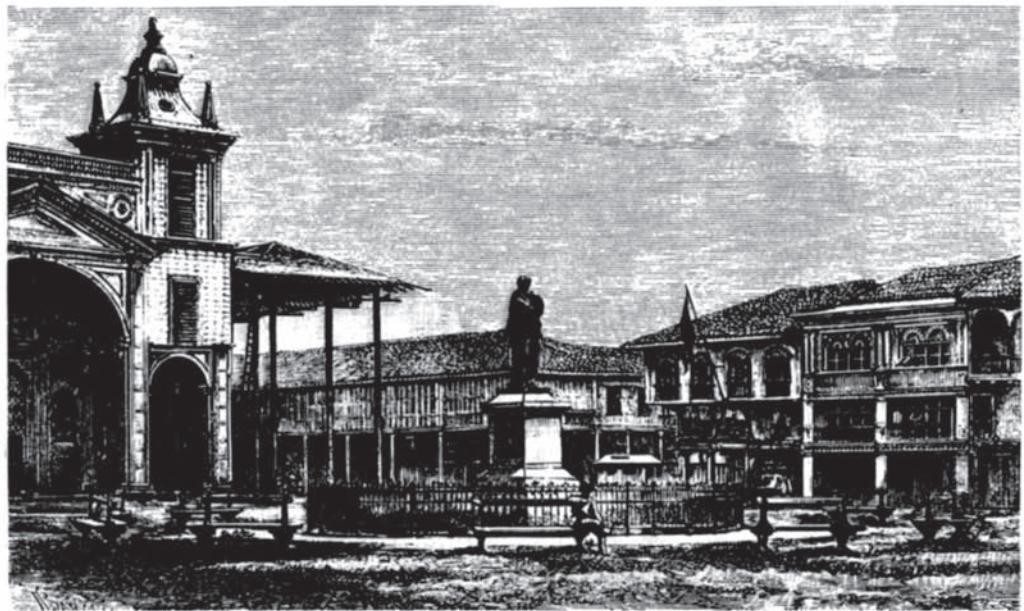
Las posibilidades de constituirse en verdaderos organismos receptores de propuestas de transformación y en la máxima expresión y representación del poder local queda entre las interrogantes a analizar posteriormente.

4. Algunas reflexiones adicionales

La carencia de rentas e ingresos municipales no define por sí misma la problemática municipal: la descentralización, la eficiencia, la autonomía, la crisis, etc., tienen otros componentes adicionales, como la relación del aparato municipal con la sociedad local y el Estado, su estructura interna, su capacidad técnica-operativa, los mecanismos de representación y participación ciudadana, entre otros.

14. El municipio de esta ciudad, llega a mantener recursos no utilizables (saldos) hasta del orden del 38% del total de los egresos entre 1982 y 1984.





La ciudad se encuentra bajo una gestión acéfala. Sobre ella actúan incohergentemente muchas instancias estatales y de la sociedad civil; el municipio se ha visto limitado en sus atribuciones y posibilidades, ha perdido legitimidad y la privatización de sus competencias lo ha reducido a ámbitos escasos de regulación de la vida local (es casi una estructura política cerrada y su papel en gran parte se reduce a la administración de definidas obras de infraestructura: alcantarillado, agua potable).

La dinámica poblacional de las ciudades estudiadas es un factor que merma la capacidad económica de los municipios y, por ende, de las posibilidades de responder ante la creciente demanda social. Pero el problema central está en la propia estructura municipal, donde se evidencian serias limitaciones en la administración de los recursos, exemplificado en la poca capacidad de gasto.

El escenario local ha variado por el peso del Estado, sobre todo vía el gasto público y el proceso de redemocratización, en tanto han generado nuevas formas sociales hegemónicas a través de las fuerzas sociales y los partidos políticos asentados sobre las estructuras caciquiles y los cambios en la base económica.

La gestión de la sociedad local se desarrolla dentro de lo que hemos denominado “complejo institucional”, lo cual significa que el municipio es un órgano más dentro de la trama de relaciones que configuran el poder local, perdiendo su rol en un ámbito más global dentro del conjunto del Estado, y transformándose en un “órgano descentralizador de conflictos”.

Por otro lado, se desprende que la discusión respecto de la descentralización y la crisis municipal no es parte del núcleo central de la problemática de las sociedades locales. Al momento, es preferible intentar definir una nueva forma de gestión de la ciudad que intentar resolver esas inquietudes y seguir en la lógica de la gestión del déficit.

La ciudad se encuentra bajo una gestión acéfala. Sobre ella actúan incohergentemente muchas instancias estatales y de la sociedad civil; el municipio se ha visto limitado en sus atribuciones y posibilidades, ha perdido legitimidad y la privatización de sus competencias lo ha reducido a ámbitos escasos de regulación de la vida local (es casi una estructura política cerrada y su papel en gran parte se reduce a la administración de definidas obras de infraestructura: alcantarillado, agua potable).

Las ciudades de hoy son muy distintas y mucho más complejas a las que existían hace un par de décadas: la gestión que existe no puede seguir operando de igual manera.

En el Ecuador no se puede hablar en ningún caso de reformas profundas; lo que ha existido en esta última década es una redistribución de competencias de los distintos órganos e instituciones del Estado en que el municipio es un organismo más, transformándose en una ventanilla de oxigenación de los conflictos sociales y no en una expresión amplia de la sociedad civil.

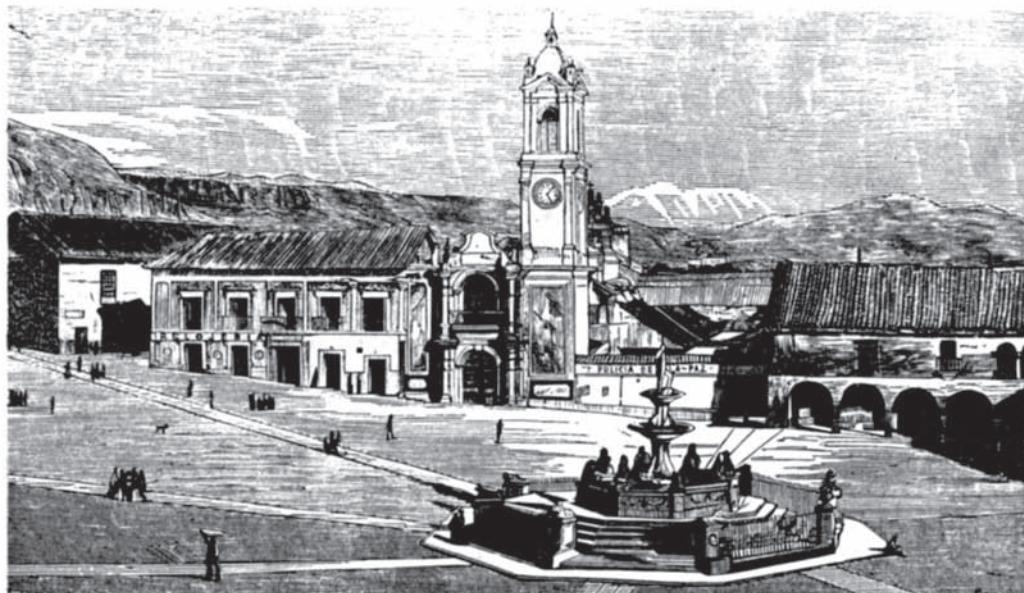
Los niveles de representación y participación popular no se han expresado como ejercicio directo del poder de la ciudadanía; en el Ecuador, a 10 años de vigencia, la democracia sigue resumida y limitada a las instancias de “representatividad estatal”. Sin embargo, el gobierno municipal continúa representando al interior de las sociedades locales una opción largamente esperada para canalizar la satisfacción de determinadas demandas de la población.●

Humberto Vargas R., arquitecto,
investigador del Centro de Estudios de
la Realidad Económica y Social (CE-
RES) Bolivia.

El municipio en Bolivia

Entre la crisis y la gestión municipal

Humberto Vargas R.



Una vez que se ha dado lugar a procesos de descentralización y reforma municipal en varios países de la América Latina se tiende a privilegiar el análisis de la gestión local, la capacidad que tienen los gobiernos municipales de enfrentar las reivindicaciones y demandas de atención a las crecientes necesidades insatisfechas y las políticas empleadas en la búsqueda de satisfacciones que eleven las condiciones de vida urbana.

Apartir de los últimos años, el tema de los gobiernos locales y las ciudades intermedias ha merecido una especial atención y se ha constituido en el objetivo de análisis de distintos académicos y científicos.

En este orden de cosas, una vez que se ha dado lugar a procesos de descentralización y reforma municipal en varios países de la América Latina se tiende a privilegiar el análisis de la gestión local, la capacidad que tienen los gobiernos municipales de enfrentar las reivindicaciones y demandas de atención a las crecientes necesidades insatisfechas y las políticas empleadas en la búsqueda de satisfacciones que eleven las condiciones de vida urbana.

De allí que, el objetivo del presente artículo responde a la necesidad de ver la capacidad de gestión de las ciudades intermedias; en ese sentido se trata de responder a inter-

rogantes tales como: ¿Cuál la capacidad de las municipalidades en la atención a las necesidades urbanas y sobre todo a aquellas demandas de los sectores de más bajos ingresos? ¿Cuáles los factores que dificultan el cumplimiento de las atribuciones transferidas? ¿Cómo y qué tanto participa la sociedad local en la gestión?

Las respuestas a estos interrogantes pasan necesariamente por el análisis de muchas variables; sin embargo, a partir de los casos estudiados aparecen, como las más relevantes las siguientes: los conflictos que se presentan en las relaciones del gobierno municipal con el gobierno central y sus agentes de representación local, el tipo de relación que se establece con la sociedad civil, mediada ahora por el sistema democrático, y finalmente la correlación existente entre las atribuciones y funciones ejercidas con los recursos financieros, humanos y técnicos.

El contexto urbano

Una de las consecuencias derivadas del desarrollo capitalista es el proceso de urbanización. En Bolivia, como señala Lasserna (1986) se caracteriza por estar en su fase temprana (el 46% de su población es aún rural), por tener una dinámica de crecimiento exógena (base agrícola y extractiva de su hinterland) y por último porque se rompen las tendencias de ocupación del espacio nacional (se crean nuevos pueblos, modificándose la jerarquía urbana a nivel regional y nacional); así como por la generación de un desarrollo de marcada heterogeneidad. Producto de estas características es un sistema urbano multipolar constituido por un eje espacial entre dos ciudades: La Paz (sede del gobierno) y Santa Cruz (como polo de desarrollo de las dos últimas décadas), distantes a más de 1.000 km y diferentes en lo ecológico, económico y cultural, las cuales concentran cerca del 57% de la población urbana. Este eje a su vez incluye otras dos ciudades: Cochabamba y Oruro, las cuales forman parte de las 16 ciudades intermedias del sistema urbano nacional.

En este marco del proceso de urbanización se sitúan las dos ciudades intermedias estudiadas: Cochabamba y Montero, que a pesar de inscribirse en realidades distintas, sin embargo, presentan rasgos comunes tanto en relación con la gestión municipal como con las carencias de la población. Cochabamba es una ciudad capital de departamento, situada en los valles, con una población estimada de 339.000 hab., su economía urbana tiene como base la actividad comercial y de servicios, la industria instalada es sobre todo de tipo manufacturero. Montero, en cambio, es ciudad capital de provincia y se encuentra en el oriente boliviano, la población estimada es de 70.000 hab., su base económica es la actividad comercial, el transporte, y los servicios a la producción agropecuaria. El desarrollo agroindustrial, con la instalación de un ingenio azucarero, le permitió ubicarse entre las ciudades con mayor dinámica poblacional del país.

La reforma municipal en Bolivia: ¿Una respuesta democrática?

Determinar el lugar de los gobiernos municipales en la estructura del Estado, implica en principio tener una idea del

marco sociopolítico en el que se ha producido la Reforma Municipal y los alcances de la misma. A partir de ahí se comprenderá también el nivel de la descentralización y la redemocratización de los municipios, del cual sólo daremos algunas referencias.

En Bolivia a partir de 1982, se respiran los aires democráticos —después de más de 18 años de dictaduras— como resultado de paros cívicos y movilizaciones de amplios sectores. Sin embargo, aún no se han logrado avances importantes en la democracia social ni en la modernización del Estado, demandada por los distintos sectores sociales. Se vive aún una especie de transición democrática.

A partir de 1983 se inicia un proceso de presión y movilización social demandando la descentralización político-administrativa del país. Dicha demanda se inicia en Santa Cruz (con fuertes regalías por explotación de hidrocarburos) y a ella se suman las demás regiones, cuyas movilizaciones incluso alcanzan a paros cívicos. Al no ser satisfecha esta demanda, es trasladada al ámbito municipal con menor intensidad de movilizaciones que las efectuadas por la redemocratización política y la descentralización.

Las demandas de democratización municipal tuvieron como bases fundamentales: la ausencia de legitimidad y representatividad de los alcaldes en la política local, la incapacidad de atención a las crecientes necesidades de servicios básicos y de equipamiento de consumo colectivo, la necesidad de eliminar el centralismo de las inversiones públicas en las ciudades privilegiadas, la pauperización de las condiciones de vida urbana y el incremento del desempleo, la ampliación de la pobreza de y en la ciudad, la excesiva dependencia del gobierno central y con ello el reflejo del manejo centralista y autoritario del mismo en la gestión municipal y la ineficacia e inefficiencia de ésta, el proceso expropiatorio de las atribuciones ejercitadas por las políticas centralistas. Causas comunes de la crisis urbana en casi todas las ciudades de la América Latina y su manifestación tanto en el ámbito político e institucional como en el del municipio.

Este proceso iniciado, también encerraba posturas ideológicas contradictorias: por un lado, los sectores conservadores vieron en él una salida a la pérdida de su hegemonía política subyacente en la participación que lograron los sectores populares dentro del aparato del Estado, durante el gobierno de



Las demandas de democratización municipal tuvieron como bases fundamentales: la ausencia de legitimidad y representatividad de los alcaldes en la política local, la incapacidad de atención a las crecientes necesidades de servicios básicos y de equipamiento de consumo colectivo, la necesidad de eliminar el centralismo de las inversiones públicas en las ciudades privilegiadas, la pauperización de las condiciones de vida urbana y el incremento del desempleo, la ampliación de la pobreza de y en la ciudad, la excesiva dependencia del gobierno central.

la UDP¹; por otro lado los sectores progresistas vieron en el proceso de democratización, un mayor acercamiento entre gobernantes y gobernados y con ello una mayor participación de los sectores marginados en los niveles decisionales de la gestión municipal y a su vez el inicio de un proceso de modernización del Estado.

Esta demanda fue acogida por los partidos tradicionales de derecha y de oposición, hegemónicos en el Congreso, de tal manera que la LOM (Ley Orgánica de Municipalidades) es aprobada sin mayor discusión en 1985, en concordancia con la ideología del sector al que representaban. Una prueba más de esta ideología, constituyó el llamado a las elecciones generales del país a ser celebradas ese año² en la que también se elegirían los gobiernos municipales. Sobre este punto volveremos más adelante.

Los alcances de la reforma: entre el caudillismo y la autonomía

En este marco de presión social y de deslegitimación municipal, se inicia el proceso de Reforma Municipal; sin embargo es importante medir los alcances no sólo formales sino reales de dicho proceso para comprender las relaciones con el gobierno central y sus agencias de representación local y con ello situar al gobierno local en la estructura del Estado; las dimensiones democráticas alcanzadas; los factores que influyen en la capacidad gubernamental; la orientación de las relaciones entre gobierno municipal y sociedad civil, y el marco en el que se desenvuelven los diferentes actores en la escena municipal.

Los elementos centrales que contiene la Ley Orgánica de Municipalidades (instrumento legal de la Reforma Municipal de 1985) se pueden sintetizar en los siguientes: 1º) el reconocimiento de la autonomía del gobierno municipal, 2º) el restablecimiento del concejo como órgano deliberativo³, el papel del municipio como un nuevo actor político local, 3º) el traspaso de competencias y atribuciones, 4º) la delimitación del dominio tributario (exclusivo, compartido y de coparticipación), 5º) el reconocimiento a la libertad de asociación ciudadana en Juntas de Vecinos o Comités Cívicos.

Por todo ello, la aprobación de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) constituye el otorgamiento del instrumento jurídico institucional y financiero a través del cual se modifica el rol de los gobiernos locales dentro de la estructura del Estado. Así mismo es el instrumento que establece el funcionamiento de las municipalidades como

1. El gobierno de la Unidad Democrática y Popular (coalición de partidos de izquierda) (1982-1985), si bien fue rebasado por los sectores populares ante la incapacidad de dar solución a sus excesivas demandas y movilizaciones salarialistas, por otro lado, fue permeable a la coparticipación laboral en la gestión de algunos apartos del gobierno.

2. El gobierno de la UDP se vio forzado y presionado por los partidos políticos tradicionales y en oposición hegemónica congresal, a disminuir un año de su mandato, logrando en consecuencia llamar a elecciones tanto generales como municipales en 1985.

3. Según la LOM, el concejo municipal en ciudades capitales de departamento lo componen 12 miembros, la junta municipal en ciudades provinciales tiene 6 miembros y 4 en ciudades cantonales; elegidos democráticamente mediante sufragio.

gobierno local. En general la LOM tiene, sobre todo, un contenido político, aún no captado por los diferentes actores (Valdivia, 1988).

La primera elección de 1985, tuvo dos componentes importantes: por un lado, su realización en forma conjunta con las elecciones generales del país, es decir, que la papeleta de sufragio permitía marcar la preferencia por un partido político y con ello se obligaba a votar por el presidente y vicepresidente de la República, los senadores y diputados y finalmente por los concejales municipales propuestos por dicho partido. Por otro lado, las propuestas políticas hacían referencia más a la solución de la crisis estructural de carácter nacional concediendo poco espacio a propuestas de carácter local, produciendo, en consecuencia, confusión en el electorado.

Estos componentes dieron por resultado el retorno de los partidos políticos ADN y MNR⁴ cuyas propuestas de orientación conservadora se basaban en conceptos de modernidad y orden. De la misma manera el proceso electoral mostró en las dos ciudades la vigencia del caudillismo local, por cuanto se votó más por las figuras de notables que por los programas propuestos por los diferentes partidos.

La elección municipal de 1987, primera celebrada en forma autónoma, permite establecer que debido a la orientación de la gestión que se dio en el anterior período, dirigida a la acumulación político-partidaria junto a la incorporación de candidatos a concejales del empresariado privado, como reflejo de la postura de "eficiencia y eficacia" (propios del discurso empresarial) y de "sacrificio por el servicio público", se consolida el poder hegemónico que en el anterior período no tuvo interés de implantar políticas en favor de los sectores de menores ingresos.

Sin embargo, el electorado aún mantiene cierta confusión, su voto es por la persona para alcalde. No comprende aún que se elige al concejo y que se vota también por un programa. Al igual que la elección anterior se votó más por la figura personal del postulante a primer concejal.

De otra parte, el sistema de elección del alcalde en las ciudades estudiadas y en casi todo el país, ha dado lugar a los pactos políticos que a más de legitimar la hegemonía política en el concejo, encierra un triple peligro a la democracia: por un lado se confiere al alcalde el mayor peso político frente

al concejo y con ello la continuidad de las prácticas autoritarias y/o de clientela política, al aprobar o corroborar *a posteriori* las decisiones asumidas por él; por otro, queda abierta la posibilidad de elegir al concejal con menor representatividad, ya sea de alcalde o de presidente del concejo, y finalmente la pérdida del papel fiscalizador y representativo del concejo que lejos de responder a su sociedad, resuelve aritméticamente por simple mayoría de votos cuestiones relativas a la determinación de políticas o aún de procesos administrativos.

Complementariamente, la Reforma Fiscal (Ley 843), que asume el gobierno, determina cambios fundamentales en el Régimen



Tributario, incidiendo esto en el ámbito municipal al limitar la libertad de recaudación de recursos de los gobiernos municipales; estas políticas económicas establecen en sus aspectos centrales: la eliminación de subvenciones del gobierno central a los gobiernos municipales (la LOM determina una asignación del 0.5% del presupuesto general de la Nación para gastos de inversión municipal), establece un régimen de coparticipación en las recaudaciones tribu-

4. ADN (Acción Democrática Nacionalista), partido liderizado por el ex general Hugo Banzer, ex presidente de facto (1971-1978); MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario), liderizado por el Dr. Víctor Paz Estenssoro, partido que condujo la revolución de 1952.

tarias, y finalmente transfiere el recaudo a una agencia de representación del gobierno central, vulnerando en consecuencia principios autonomistas y dificultando el control sobre el contribuyente. Un otro límite es la austeridad del gasto público en inversiones asumidas por el centralismo.

El proceso de traspaso de atribuciones se encuentra limitado, sobre todo al no haberse aún eliminado las atribuciones tanto de entidades del gobierno central (ministerios) como de entidades públicas descentralizadas del Estado que son de competencia de los gobiernos municipales; esta superposición determina no solamente relaciones conflictivas, sino también, una inacabada comprensión de parte de la sociedad civil en el sujeto ante quien deben demandar sus reivindicaciones. De la misma manera el centralismo ha creado entidades como el Fondo Social de Emergencia⁵ con atribuciones que tienen relación directa con las de los gobiernos municipales, constituyendo limitantes exógenas que impiden el cumplimiento del rol protagónico de éstas en la producción de la ciudad.

Con todo ello es de entender que si bien se ha dado un proceso de descentralización, éste es inacabado por cuanto el mismo Estado establece límites estructurales a la autonomía, y para el cumplimiento de competencias del gobierno local tampoco elimina las atribuciones que otras entidades del Estado tienen, tales como la atención de los servicios colectivos básicos (ejercida por entidades descentralizadas del gobierno central), la vivienda, la salud, la educación (ejercida por el gobierno central), entre las más importantes; lo cual además de generar relaciones conflictivas —ya señaladas— entraña el funcionamiento y avance en el rol de los gobiernos locales, así como el papel aún confuso que juega dentro la estructura del Estado.

Es de reconocer que la constitución del concejo como un órgano colegiado y pluripolítico, cuyas atribuciones principales son de fiscalización a las labores del alcalde y disponer su procesamiento, la formulación de políticas generales, la aprobación de planes, programas, proyectos y presupuestos, es un avance político en la democratización del municipio.

Finalmente, en cuanto a la participación ciudadana, si bien se establece un reconocimiento a las organizaciones de base territorial, las deja sujetas a reglamentación especial, de allí que ésta sea la gran ausente del

proceso de democratización, y sólo es concebida en el acto electoral, lo que se traduce en un alejamiento de la relación sociedad civil-gobierno local y con ello se impide la materialización de que el gobierno municipal es el eslabón del Estado más penetrado por la sociedad civil, acrecentando en consecuencia la desconfianza sobre la municipalidad y las posibilidades de avanzar en el proceso de democratización.

La participación ciudadana guarda relación con la ideología de los actores políticos que mantienen la hegemonía al interior del gobierno municipal; por otro lado, la democracia social parecería ser una cuestión ideológica aún no internalizada por los distintos actores y que sumado al desconocimiento que tienen los sectores populares de las leyes, constituyen límites en el ejercicio democrático del municipio y explican la ausencia de demandas de participación de las diferentes organizaciones de base territorial.

La capacidad de gestión: la impermeabilidad a las reivindicaciones

La municipalidad es el principal órgano de gestión de los servicios públicos y equipamientos colectivos que constituyen la base del sistema urbano (Castells, 1981), es también el órgano que debe proporcionar los satisfactores a las necesidades de bienes de consumo colectivo. Esta base material de la vida requiere que el gobierno municipal tenga los adecuados recursos financieros, humanos, técnicos e institucionales frente a la creciente demanda de servicios insatisfechos de las ciudades intermedias.

El gobierno local es entonces, el nivel más descentralizado del Estado y juega un rol protagónico en la solución a los problemas del municipio. Habiéndose analizado la posición que éste ocupa en la estructura del Estado y sus relaciones con el gobierno central y las agencias de representación local, quedan aún por analizar brevemente a partir de los estudios del caso, las cuestiones relati-

La municipalidad es el principal órgano de gestión de los servicios públicos y equipamientos colectivos que constituyen la base del sistema urbano (Castells, 1981), es también el órgano que debe proporcionar los satisfactores a las necesidades de bienes de consumo colectivo. Esta base material de la vida requiere que el gobierno municipal tenga los adecuados recursos financieros, humanos, técnicos e institucionales frente a la creciente demanda de servicios insatisfechos de las ciudades intermedias.

5. El Fondo Social de Emergencia (FSE) es una entidad nacional dependiente del Ministerio de Planificación, financia proyectos que tengan una alta ocupación de mano de obra, con fondos provenientes de donaciones externas y la ejecución es encargada al sector privado. Varias obras urbanas han sido encaradas por este organismo.

vas a las atribuciones y el soporte financiero y humano para el cumplimiento de éstas, con el objetivo de que allá se puedan extraer indicadores y variables que permitan en un futuro su profundización.

Las atribuciones que la ley confiere a los gobiernos locales en Bolivia son similares para todas las ciudades, independientemente de su tamaño o complejidad. Es de esperar que estas asuman un carácter formal en la medida en que las atribuciones no responden a los heterogéneos procesos sociales y económicos de cada municipio. Sin embargo, señalaremos aquellas atribuciones ejercidas que resultan importantes para la producción urbana y que son de competencia municipal: la planificación y promoción del desarrollo urbano, el sistema de catastro y su recaudación, la expropiación de bienes

producción y mantenimiento de la ciudad, sobre todo en las áreas de servicios básicos, vivienda, salud y trabajo, y que, sumados a la ausencia de políticas que tiendan a favorecer a los sectores más necesitados, muestra que la crisis urbana no tiene perspectivas de solución a corto plazo.

Por los casos estudiados se puede concluir que el real cumplimiento de atribuciones y competencias es una variable importante. El análisis de los debates efectuados al interior del concejo, en torno de los planes, programas y proyectos plasmados en los planes operativos (por ser un instrumento que establece la orientación del gasto público en inversiones) constituye indicadores claros de las contradicciones internas al bloque de poder, aunque no llega a representar el punto de mayor penetración posible en los intereses de los sectores sociales dominados, como sostiene Castells (1986) cuando se refiere al gobierno municipal como el nivel del Estado más permeable y receptivo a las reivindicaciones de los diferentes sectores sociales y la capacidad de equilibrio entre la hegemonía y la legitimidad representativa.

El peso de la crisis: ¿Quién soporta?



inmuebles con fines sociales, la implementación de la infraestructura básica, los servicios públicos y su reglamentación, la construcción y mantenimiento de equipamiento socio-cultural, la atención del aseo urbano, el saneamiento básico y preservación del medio ambiente y la organización y reglamentación de vías destinadas al tránsito vehicular.

Las anteriores atribuciones parecen ser lo suficientemente amplias como para esperar que su cumplimiento permita incidir en el mejoramiento de las condiciones de vida urbana; sin embargo, independientemente de que éstas tengan una relación directa con la variable de recursos, se ha visto en párrafos anteriores la existencia de límites en la

a capacidad de gestión se ve encerrada en el círculo vicioso entre las inmensas necesidades insatisfechas y la escasez de recursos de las municipalidades. Por ello, resulta importante el análisis del origen y destino de los recursos financieros y humanos con que cuentan los gobiernos municipales de ciudades intermedias.

El origen de los recursos financieros en Bolivia es común para todas las municipalidades, éstos no corresponden ni al tamaño de la población, ni a la forma del asentamiento, ni a la complejidad de su economía urbana. La concepción del régimen tributario, como se señaló, comprende los dominios exclusivo, compartido y coparticipativo. Bajo esta concepción sus ingresos

tienen el carácter de ordinarios (impuestos, patentes y tasas), extraordinarios (dividendos, intereses, multas, transferencias), y contribuciones especiales.

En las ciudades estudiadas se ha podido observar que los ingresos tributarios son los más significativos (cerca al 65%), y de éstos el ingreso por impuestos representa el 48%, a diferencia del ingreso por tasas que significa el 9%. Acá hay que hacer una aclaración: antes de la reforma tributaria (1986), los ingresos por transferencias se situaban entre los más significativos (cerca al 40%) y hoy han sido eliminados por dicha ley.

Otro componente que ha modificado el comportamiento del origen de los recursos financieros, ha sido la ley de reforma tributaria. Dicha ley ha permitido aparentemente un mayor ingreso municipal por dos causas, la primera es que se evidencia un aumento de la masa de contribuyentes y la segunda, que el ingreso de masa monetaria es mayor debido a la primera y a la inflación; sin embargo, la contribución local al gobierno central ha sufrido un mayor incremento debido a la alta proporción de participación en la redistribución del ingreso (objetivo del modelo), lo que supone una disminución en términos reales del ingreso municipal, que ante la ausencia de técnicas modernas municipales en el control sobre la recaudación de la renta interna dificulta su evaluación real.

En ciudades provinciales como Montero, el impacto es aún mayor, su capacidad de recaudación ha disminuido al punto que muchas municipalidades se encuentran al borde del colapso. A ello se añade la disposición de la mencionada ley según la cual los impuestos se cancelan en el domicilio legal y se sabe que muchas industrias ubicadas en ciudades de provincia residen en la ciudad capital del departamento y es allá donde tributan.

El origen de los ingresos municipales y las políticas financieras del gobierno central tienen vital importancia, por ello su análisis constituye un excelente indicador tanto de la capacidad de recaudación y de modernización de su aparato técnico-administrativo, como de la real autonomía financiera y del avance en el proceso de la descentralización.

En cuanto al destino de los ingresos, es decir la orientación del gasto, se ha podido observar que las cuentas más importantes tienden a concentrarse en el sostenimiento del personal y que en promedio los gastos por servicios personales llegan al 47%⁶, este comportamiento tiende a incrementarse en

ciudades de menor población como Montero (cerca al 65%). Del análisis de la ejecución presupuestaria de gastos si bien se destina cerca de un 53% para gastos de inversión, para servicios personales se destina casi el 25%.

La orientación del gasto se dirige en su mayoría a la solución de infraestructura vial, cerca del 58%, en obras de equipamiento urbano (áreas verdes, centros de abasto, y servicios) casi el 14%, al alumbrado público se destina cerca del 10%, el saneamiento básico no llega al 1%, y el saldo en diferentes proyectos especiales.

De esta variable se pueden entonces extraer indicadores de las políticas asumidas por los representantes y por el alcalde, es decir, se puede extraer la imagen de ciudad que tienen los diferentes actores políticos puestos en la escena municipal.

El destino de los gastos en inversión, extraído del plan operativo, es indicativo del origen del financiamiento de la producción y mantenimiento de la ciudad, y explica quiénes, cómo y el grado de participación en la gestión. En el caso del municipio de Cochabamba, se ha podido observar la siguiente composición: la municipalidad financia con fondos propios cerca del 26%, los vecinos aportan el 19%, se espera que el fondo social (ya descrito) financie proyectos que representan el 11%, el 20% mediante el crédito ya sea público o privado, finalmente queda cerca del 26% del presupuesto de obras sin financiamiento. A diferencia de Montero, cuyo presupuesto de inversiones es tan pequeño que se espera cubrir con fondos propios, no existe participación de los vecinos debido a la ausencia de capacidad financiera de la población y de movilización de las organizaciones de base territorial.

El plan operativo también refleja la escasa capacidad financiera municipal de atención a las obras programadas de una gestión y la terminación de las obras estará en función del aporte a obtenerse de otros actores.

Se concluye entonces que el rol del gobierno local, en cuanto al mantenimiento y producción de la ciudad es marginal frente al creciente aumento de necesidades insatisfechas, el carácter populista de ofrecer soluciones más allá de la capacidad financiera y técnica y finalmente el carácter clientelar en

6. La LOM señala que la programación para gastos por servicios personales en ningún caso debe exceder del 50% de todos los ingresos captados y el saldo deberá destinarse a la sustitución de activos fijos y obras de desarrollo urbano, en forma de inversión.



Será necesario analizar las políticas municipales y examinar si su orientación tiende a eliminar o superar los factores que limitan el mejoramiento de la gestión, teniendo en cuenta que las ciudades intermedias seguirán creciendo y con ello las demandas. El peso de la deuda externa es y continuará siendo una limitante difícilmente superable desde las municipalidades.

la oferta de frentes y fuentes de trabajo imposibles de concluir.

El empleo: entre la burocracia y el profesionalismo

La composición del empleo, si bien permite apreciar el grado de capacidad del gobierno local para tecnificar la administración y su capacidad para generar proyectos de consumo colectivo, también permite establecer la incidencia del enganche político del empleo.

En las ciudades estudiadas, se ha observado que la tendencia es incrementar el empleo municipal, sin que ello signifique un aumento en el nivel técnico, y sin grandes modificaciones que tiendan a la modernización administrativa con la incorporación de los avances tecnológicos y cuyo resultado representara no sólo una mejor utilización de los recursos humanos, sino también una adecuada atención pública que eliminara la pesada carga burocrática que dificulta o impide el acceso de los sectores populares y que genera la desconfianza social.

En el caso de la ciudad de Montero, la brecha entre necesidad de recursos técnicos y los recursos financieros destinados para gastos de administración se amplía cada vez más y con ello la incapacidad de asumir las responsabilidades en el mantenimiento y producción de la ciudad y por ende la capacidad de satisfacer la creciente demanda de necesidades.

Medir la calificación del empleo municipal resulta algo complejo, por cuanto el carácter político del empleo imposibilita una precisión de análisis de la planilla, dado que ésta es sólo una expresión formal, en la medida en que si bien establece para el cargo un profesional, en la realidad puede, a través de un memorándum, ser desempeñado por una persona no calificada.

Profundizar el análisis

En los estudios de caso realizados se han podido detectar algunas de las variables que permitirían profundizar en el conocimiento de las posibilidades de los límites que dificultan o entrablan la capacidad de gestión municipal y con ello establecer las causas del desequilibrio en la redistribución, poniendo énfasis en los beneficios que reciben los sectores más empobrecidos. La capacidad de gestión no está en el establecimiento de normas, ni en el traspaso de atribuciones o de competencias, sino, funda-

mentalmente, está en función de la política local del proceso de descentralización y democratización y finalmente en los recursos municipales. Será necesario analizar las políticas municipales y examinar si su orientación tiende a eliminar o superar los factores que limitan el mejoramiento de la gestión, teniendo en cuenta que las ciudades intermedias seguirán creciendo y con ello las demandas. El peso de la deuda externa es y continuará siendo una limitante difícilmente superable desde las municipalidades.

En cuanto a la gestión, el análisis sobre los modelos que se operan en la producción de la ciudad, las lógicas internas de los diferentes sectores sociales, las relaciones políticas que sustentan y si estos modelos constituyen o no limitantes a las demandas de participación ciudadana, constituyen indicadores importantes de la capacidad municipal.

Uno de los roles del órgano deliberante, es la fiscalización del ejecutivo; sin embargo, se ha observado que ésta es formal y en la realidad no cumple su rol de representante de la sociedad. Es necesario volcar los ojos en el análisis a las atribuciones del concejo y tratar de develar cuáles son las limitantes que impiden el cumplimiento de éstas, y cómo se dan las relaciones entre el concejo y la sociedad civil. Otra variable importante la constituyen los recursos tanto financieros como humanos del concejo y su relación con el ejecutivo.

Concluyendo, se hace necesario profundizar el análisis de la gestión y la capacidad de las municipalidades para atender las demandas de mejores condiciones de vida urbana y en especial a la de los sectores populares, partiendo de los siguientes ejes temáticos:

1. El proceso de descentralización y la transferencia de competencias, atribuciones y recursos, poniendo especial énfasis en la autonomía municipal.
2. Las relaciones que de ello derivan tanto con el Estado y los diferentes organismos a nivel local y el rol del gobierno local como el articulador de la gestión urbana.
3. Las relaciones del gobierno local, tanto el ejecutivo (alcalde) como el legislativo (concejo) con las diferentes organizaciones de base territorial, los partidos políticos y las direcciones de base.
4. La planificación urbana y su relación con la formulación de planes, programas y proyectos (plan operativo), poniendo énfasis en las políticas municipales de gestión.

BORJA, Jordi (1987), <i>Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado</i> , ICI, FLACSO, Edit. Salesianos, Santiago.
CASTELLS, Manuel (1981), <i>Crisis urbana y cambio social</i> , Siglo XXI, México.
CASTELLS, Manuel (1988), <i>Crisis urbana, Estado y participación popular</i> , Edit. Poligraf, Cochabamba.
LASERNA, Roberto (1986), <i>Las otras ciudades: ¿Otro desarrollo?</i> , CERES, Cochabamba (mimeo).
RIVERA, Alberto (1988), <i>La vivienda en economías informales de Cochabamba</i> , CERES, Cochabamba (mimeo).
VALDIVIA, José (1988), <i>Balance y perspectivas: Elecciones municipales</i> , ILDIS, Edit. EDO-BOL, La Paz.

Alex Rosenfeld A.
Investigador de SUR, Centro de Estudios Sociales y Educación (Chile).

Las finanzas municipales en Chile*

(Ciudades intermedias: Lota y Temuco)**

Alex Rosenfeld A.

1. Introducción

El régimen militar chileno, al poco tiempo de asumir la conducción del Estado, puso en marcha importantes transformaciones del municipio —como parte de un proceso de reforma política-administrativa de carácter nacional, ligada a la implementación de un modelo neoliberal de desarrollo.

Hasta 1973 el municipio chileno se caracterizó por su escasa significación: diversas carencias en términos de recursos y competencias le impedían enfrentar las demandas sociales crecientes, producto de la mayor complejidad urbana y de la acumulación de déficit sociales heredados de la década de los 60. De acuerdo con el concepto de Estado predominante, el municipio carecía de un rol importante en materia de desarrollo local, así como de mecanismos de participación de la comunidad, y de recursos y competencias que le permitieran tener un papel determinante en la calidad de vida de la población.

La reforma llevada a cabo a nivel local por el gobierno militar, dio origen a una descentralización administrativa que otorgó mayores atribuciones y funciones a los municipios. El nuevo enfoque de acción municipal, al tiempo que asignó un rol en la planificación del desarrollo local, y buscó eficiencia en la administración de los servicios, les confirió cierta autonomía en la gestión financiera.

El incremento de las funciones y actividades de los municipios, contribuyó a que la estructura interna sea más diversificada en términos de fun-



Calle Esmeralda en Valparaíso (1900).

ciones y personal. Este proceso se implementó bajo un esquema que otorga nuevos y mayores poderes a los alcaldes, los cuales se constituyeron en la máxima y única autoridad de nivel comunal. En definitiva, la reforma implementada no consideró la democratización de la representación política y social de la comunidad. El municipio quedó inserto así dentro de una estructura política institucional en extremo jerarquizada, que en el caso chileno comienza en el Presidente de la República y termina en el Alcalde.

Por otra parte, la modificación de la Ley de Rentas Municipales en 1979 —que otorgó mayores recursos a las corporaciones—, implica una mayor

complejidad de los problemas administrativos, y la utilización de recursos y fondos financieros que se traspasan al municipio para la administración e inversión en servicios públicos. Esta situación releva en Chile la importancia del municipio en la aplicación de

* El artículo contó con la colaboración de Ana María Icaza.

** La ciudad de Lota tiene alrededor de 50 mil habitantes, y configura un enclave minero (carbón) de gran pobreza en la Octava Región (del Bío-Bío), a pocos kilómetros de la capital, Concepción. La ciudad de Temuco, en cambio, es la capital de la Novena Región (de la Araucanía); tiene aproximadamente 160 mil habitantes, y es un centro comercial en desarrollo, en una zona de agricultura tradicional (trigo, ganadería) y actividad forestal.

políticas y programas sociales, señalando también un impacto significativo en tanto se comienza a visualizar al municipio como agente determinante de las condiciones de vida de la comunidad.

En tal sentido, los resultados de la reforma nos obligan a realizar un análisis cuidadoso de las transformaciones ocurridas; en principio podemos decir que los cambios no tienen una lectura unívoca. La falta de democracia que ha acompañado a la descentralización administrativa, oscurece las posibilidades que tiene un proceso de desconcentración de servicios sociales y urbanos, si éste fuese realizado con democracia política y participación social.

La capacidad de un municipio para actuar como un verdadero gobierno local depende en gran medida, no sólo de las estructuras y voluntades políticas sino también de las funciones, capacidades técnicas, y monto de recursos que estas corporaciones pueden disponer, generar, y de la libertad o autonomía para decidir sobre las mismas. Tomando en cuenta estos puntos de vista, queremos hacer en estas páginas una descripción de las características de las finanzas municipales antes de la reforma, explicar las modificaciones que ha implementado el régimen militar, y realizar un análisis de la estructura y magnitud de los cambios ocurridos en los ingresos y gastos de los municipios de dos ciudades intermedias en Chile, a comienzos de esta década.

2. Antecedentes sobre finanzas municipales

A fines de la década del 70 se estimaba que la escasa relevancia que tenían los municipios era en buena medida resultado de la *insuficiencia* de los recursos de que disponían.

En realidad, paralelamente al cuestionamiento de atribuciones por parte del gobierno central, se produjo una cuantiosa reducción de los ingresos municipales. Esto último ocurrió en ingresos tales como las patentes de vehículos, contribuciones de bienes raíces, participación en el impuesto a

la renta, las multas de los juzgados de Policía Local; en todos estos casos se establecieron cargos en beneficio del fisco central¹.

A esta reducción de los ingresos municipales se suman otros aspectos, que han determinado durante un largo período el comportamiento del financiamiento municipal.

En primer lugar, el sistema de ingresos municipales se caracterizó por ser *altamente regresivo*. La Ley de Rentas asignaba directamente a cada comuna las contribuciones sobre bienes raíces², impuesto sobre sitios baldíos, los estudios y aprobación de planes de cons-

familias otorgan una importante fuente de recursos, a través del pago de patentes de automóviles y licencias de conducir. Podemos, también, contabilizar en esos años un porcentaje importante por facturación de ciertos servicios básicos (gas, agua potable, teléfono). En el mismo sentido, las comunas más ricas, tienen mayores cantidades de servicios profesionales y comercio, lo que también produce desigualdades en los ingresos municipales provenientes por impuestos a actividades productivas. Resulta si necesario acotar que esta desigualdad de los ingresos municipales entre las



Puerto de Valparaíso (1900).

trucción; sin que existieran mecanismos de redistribución intercomunales, y sin considerar realidades socioeconómicas, demográficas y geográficas.

Las transferencias del gobierno central se distribuían en un 80% según el avalúo de las propiedades urbanas, lo cual beneficiaba a las comunas más ricas del país. Las comunas más pobres suelen tener porcentajes significativos o mayoritarios, de propiedades exentas de pago de contribuciones por estar bajo el avalúo mínimo.

También el nivel de ingresos de los habitantes de las comunas influye de manera regresiva sobre los ingresos municipales, a modo de un círculo vicioso. Los ingresos que perciben las

distintas comunas no constitúa un factor muy decisivo de la desigualdad socio-territorial existente, en tanto, como hemos dicho, los recursos totales manejados por los municipios eran muy escasos. Pero obviamente, muchas de estas desigualdades socio-territoriales se producían también, por decisiones de políticas del nivel central.

En segundo lugar, agravando la situación antes descrita, alrededor de un 70% de los ingresos que percibía el

1. José Fernández Richard. "Régimen jurídico de la Administración Municipal". Edit. Jurídica, Santiago, 1981, pág. 25.

2. Pablo Trivelli. "Análisis de la estructura financiera del municipio chileno". CIDU-U. Católica, Santiago, 1971, págs. 2-3.

municipio chileno tenían un *carácter pasivo*, es decir, se obtenían sin mediar gestión alguna por parte de éste. El nivel y las diferencias de ingresos no podían ser alteradas por el municipio, ya que éste no controlaba ni podía afectar las variables pertinentes.

La estructura legal, además, cerraba toda posibilidad de actuar con el propósito de aumentar los ingresos pasivos; estos resultaban así, los más regresivos entre los que recibe el municipio. Frente a una realidad de ingresos pasivos altos, los municipios nunca mostraron una capacidad de reacción y se limitaban a vivir con la comodidad de los niveles de ingresos previamente asegurados.

En tercer lugar, los *ingresos activos* —que corresponden al porcentaje restante— son contraparte de algún servicio prestado por el municipio, como por ejemplo, la recolección de la basura. A este respecto, es importante señalar que casi el 90% de estos ingresos activos, corresponden a actividades *ajenas a la iniciativa municipal*. El municipio se ve inducido a realizar estas acciones, que se definen a otros niveles del aparato estatal. Normalmente además, estos estímulos a la acción no afectan en igual forma a todos los municipios, de manera que tienden a acentuar la regresividad; y los recursos que ingresan al municipio como producto de una genuina iniciativa de esta institución, representan en promedio apenas un 3% de los ingresos totales³.

En cuarto lugar, las posibilidades de obtener préstamos, dependen y están limitadas por el rendimiento de las contribuciones de bienes raíces. Los municipios podían eventualmente disponer de un 1% adicional y proporcional a estos ingresos para la amortización de los préstamos contraídos. Esto hace que la magnitud del crédito municipal tenga restricciones similares al resto de los ingresos.

En quinto lugar, aunque el problema esencial es la escasez de ingresos, ello no da total cuenta del porqué los municipios no tienen capacidades para responder a las mayores expectativas y demandas producto del aumento de población. Era además evidente la existencia de obstáculos institucio-

nales. El principal entre estos, es la estrecha concepción del rol y las funciones que se le otorgan al municipio chileno durante ese período.

Por último, existía una absoluta falta de relación del municipio con otras entidades similares u organismos de Estado que otorgan servicios públicos, tales como ministerios u organismos nacionales fundamentales descentralizados. Este aislamiento agudizó más aún el problema financiero en la medida que obstaculiza la posibilidad de enfrentar y solucionar problemas sociales llegando a convenios con otras reparticiones públicas.

3. La Reforma Financiera Municipal

La situación anterior es modificada por el régimen militar mediante la promulgación, primero, de una nueva Ley Orgánica de Municipalidades (Decreto-Ley 1289, 1976), la cual ha sido recientemente cambiada por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Decreto-Ley 3063, 1979).

Esta última ley es la que fija las fuentes propias de ingresos y las transferencias permanentes del gobierno central⁴; aunque los municipios reciben también, recursos de varias otras fuentes. Es decir, existen otros canales de ingresos, quizás menos permanentes, algunos de los cuales son producto de atribuciones y funciones de otros organismos y niveles de la administración pública, referidas a políticas de desarrollo, programas de emergencia o problemas específicos. Estas diferentes fuentes de ingresos las explicaremos brevemente a continuación.

La nueva ley de rentas municipales

La Ley de Rentas de 1979 conserva, en todo caso, un conjunto amplio de fuentes de financiamiento antes existentes, y presenta, a su vez, un conjunto de transformaciones que señalan un cambio sustancial en la historia del financiamiento municipal. Estas transformaciones se refieren, tanto a la magnitud como a la estructura del financiamiento municipal.

3.1. Recursos propios

Estos recursos son los que ingresan directamente al presupuesto municipal, y por tanto, este organismo puede disponer con autonomía sobre ellos.

A) *El origen de los principales ingresos actuales*

a) Ingresos provenientes de la existencia de bienes municipales. Estos ingresos, a su vez, pueden provenir tanto del arrendamiento de un bien municipal, como de la venta de éste.

b) Ingresos provenientes del pago de la contribución de bienes raíces de la comuna (territorial). Originalmente la nueva ley definió que el 80% del pago de contribuciones se entregara a los municipios, luego se determinó que fuera el 100%.

La forma como se distribuye esta recaudación, se encuentra reglamentada. Esta no queda en su totalidad en el municipio de la comuna en donde está la propiedad raíz. En efecto, el municipio recibe actualmente, el 40% de la recaudación comunal en forma directa. El resto conforma un Fondo Común Municipal (F.C.M.) que es distribuido entre la casi totalidad de municipios del país.

c) El Fondo Común Municipal. Este fondo se constituye, con el aporte del 60% del impuesto territorial provenientes de las comunas, con el 50% de los permisos de circulación de vehículos, con la totalidad del aporte fiscal anual —definido cada año en la ley de presupuesto—, y por el aporte especial que proviene de los tres municipios más ricos del país⁵.

3. Pablo Trivelli. *Ob. cit.*, pág. 14.

4. La proporción de los gastos públicos devengados por los municipios, que era entre un 2 y 3% en 1977-80, ha fluctuado entre un 6 y un 9% entre 1981-87. Ver: Dagmar Raczyński y Mabel Cabezas “Ingresos y Gastos Municipales: Chile (1977-87) y Gran Santiago (1985-86)”. Notas Técnicas No. 121. CIEPLAN, Santiago, pág. 9.

5. El F.C.M. recibe también de los tres municipios de mayores ingresos del país —todos en la capital de Chile— el 45% de las patentes municipales de la comuna de Santiago, y el 65% de la misma partida de las comunas de Las Condes y Providencia.

La distribución de este Fondo se realiza de la siguiente manera: 10% en proporción directa al número de comunas; 20% en proporción directa al número de habitantes de cada comuna; 30% en proporción directa al número de propiedades que no pagan impuesto territorial (por estar bajo un mínimo base); 40% en proporción directa al menor ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna, con relación al promedio nacional de dicho ingreso por habitante.

d) Ingresos provenientes del permiso de circulación de vehículos. To-

oficio, industria, comercio, arte o cualquier otra actividad lucrativa secundaria, terciaria o primaria, debe cancelar un impuesto en el municipio respectivo. Este impuesto fluctúa entre un 0.25% y un 0.5% del capital propio.

g) Ingresos por concesión de permisos o por producción de servicios municipales. Existen varias situaciones en que es necesario para los particulares, obtener un permiso y/o un servicio por parte del municipio. Ellos se refieren a: permisos de urbanización y construcción; ocupación de la vía pública (escombros, andamios, cierres); extracción de arena, ripio u otros

cipal, este impuesto proporcionó el 30% de los ingresos municipales a nivel nacional entre 1980 y 1981, y significó por sí solo, un aumento aproximado de un 40% de los ingresos durante esos años.

El segundo gran cambio fue que el permiso de circulación vehicular, anteriormente en una tercera parte a beneficio municipal, pasó a serlo en su totalidad; una mitad en forma directa, y la otra mitad vía F.C.M. Esto significó la triplicación de su aporte a los ingresos municipales nacionales, llegando a cerca del 9% de estos en 1981.

Un tercer cambio, no expresado en recaudaciones efectivas, sino más bien en potencialidades de financiamiento que se abren, es el relacionado con la mayor posibilidad de crear empresas municipales, fenómeno bastante escaso en la experiencia municipal anterior. Esta posibilidad, sin embargo, no se ha concretado con iniciativas municipales (ya que ha estado expresamente prohibido por la autoridad central), de manera que haga relevante su significado desde el punto de vista del financiamiento.

Un cuarto cambio, se refiere a la creación de un mecanismo de redistribución de recursos a nivel nacional: el Fondo Común Municipal.

El quinto cambio importante, es de carácter negativo para los ingresos municipales. En efecto, con fecha posterior a la ley misma, se procedió a eliminar el beneficio municipal existente sobre el 5% de las facturas sobre consumos periódicos, y entradas a espectáculos públicos. Ello constituyó una fuente significativa de financiamiento antes de la reforma de 1979, llegando a representar en algunos municipios alrededor del 20% de los ingresos de las corporaciones.



Paseo comercial de Santiago de Chile (1900).

do automóvil necesita un permiso de circulación entregado por los municipios; y las tasas impositivas dependen del valor de estos, como también si el uso es privado o público. El 50% de lo que se recauda por este concepto, se entrega al Fondo Común Municipal (F.C.M.).

e) Ingresos provenientes de la existencia de empresas o servicios públicos municipales. El ejemplo más representativo de este tipo de ingresos, es el cobro que hace el municipio por la extracción de la basura domiciliaria. También, los ingresos provenientes del arriendo o tarifas por el uso de mercados, mataderos o piscinas de propiedad municipal.

f) Ingresos percibidos por el ejercicio de actividades de trabajo y productivas en cada comuna. Toda profesión,

materiales de bienes nacionales; instalaciones o construcciones en bienes nacionales de uso público; derechos de propaganda, como letreros y altoparlantes; examen de conductor y licencia de conducir; y el 1% del valor de transferencia de vehículos.

B) Los cambios en relación con la antigua forma de financiamiento

Un primer cambio de gran significado, es que los impuestos a los bienes raíces han pasado en su totalidad a ser de beneficio de los municipios. Anteriormente casi la totalidad de ese impuesto se entregaba al gobierno central. Ahora, sumada la recaudación que se obtiene directamente, con las que se recibe vía Fondo Común Muni-

3.2. Recursos delegados

A. Los recursos provenientes del traspaso de servicios sociales a los municipios

En 1981 se inició el traspaso de la administración de los establecimientos

educacionales básicos, secundarios y especiales, desde los ministerios a los municipios. Posteriormente, también se trasladaron a la administración local, los establecimientos primarios de salud (policlínicos) y los cementerios.

La entrega de estos servicios a la administración municipal, lleva asociados traslados de recursos económicos, a fin de que estos organismos puedan gestionar los servicios. En el caso de los colegios, el criterio para asignar recursos es el número de alumnos asistentes a clases en la comuna, y en el caso de la salud, el número de prestaciones médicas realizadas a los beneficiarios. Para el caso de la educación el valor por alumno sigue la misma "tabla" —en Unidades Tributarias— de los colegios particulares subvencionados; y con respecto al servicio de salud municipal, se reciben recursos según el valor asignado a cada tipo de prestaciones.

Además, la normativa establece que los establecimientos de salud, las escuelas y liceos podrán ser administrados por un Departamento Municipal creado para tal fin, o por una Corporación Privada de Desarrollo Social, cuya presidencia y responsabilidad recae en el Alcalde. Todo ello sin que los ministerios respectivos pierdan las atribuciones que por ley les han sido conferidas sobre estos servicios⁶.

En general, estos recursos de educación y salud ingresan a la administración del municipio, y figuran en las cuentas complementarias del mismo; pero el control sobre estos ingresos no está afecto a la misma normativa de la Contraloría General de la República para el resto del presupuesto fiscal anual.

B) Ingresos para programas de "emergencia" realizados a través de los municipios

Durante estos años se han implementado en los municipios, políticas sociales y de empleo definidas a nivel central, que han significado transferencias de recursos financieros, los más conocidos han sido los "programas de absorción de cesantías. Los

"programas de radicación de campamentos" (asentamientos precarios). La masividad que han alcanzado estos programas significa un aporte de recursos de gran magnitud para algunos municipios metropolitanos, principalmente para los más pobres entre estos. Al igual que los recursos anteriores, estos se registran en las cuentas complementarias al presupuesto municipal.

C) Ingresos provenientes de Fondos de Inversión Regional y Sectorial

Desde hace unos años, se transfieren también a las comunas recursos que provienen de "fondos" creados a nivel del gobierno central o regional. Estos recursos se asignan como parte del presupuesto anual del Estado, o provienen de préstamos concedidos por organismos externos de carácter multilateral.

El mecanismo empleado, es que a través de proyectos presentados por los municipios a estos fondos de recursos, se compite por disponibilidades presupuestarias. Normalmente se aplican criterios de rentabilidad social para la distribución de los recursos a proyectos de inversión social y/o territorial. El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), el Fondo de Desarrollo Social de la Presidencia, los recursos de la Subsecretaría Regional y Administrativa del Ministerio del Interior, son ejemplos en este sentido. Pero además, los ministerios u otros organismos estatales realizan inversiones a nivel comunal, a veces de común acuerdo con la municipalidad.

Estos recursos no figuran en el presupuesto municipal, ni en las cuentas complementarias del mismo; aun cuando se consideran en el presupuesto las contrapartes de recursos municipales cuando los convenios obligan a ello.

D) Subsidios familiares e individuales

Los recursos para subsidios provienen del gobierno central, y se asignan a individuos que no perciben bajo otro

sistema previsional pensiones de vejez o invalidez; pero además, también se otorga a numerosas familias pobres asignaciones por cada miembro de éstas. El municipio, a través de su Departamento de Desarrollo Comunitario, califica a las personas o familias que tienen el derecho de recibir estos beneficios. Las familias reciben estos ingresos en forma directa del gobierno central.

4. Recursos municipales en ciudades intermedias

Los recursos de los municipios de ciudades intermedias, de acuerdo con lo mencionado antes, dependen principalmente de tres tipos de ingresos:

4.1. Recursos Propios

a) Los que genera el municipio en forma directa: mediante el impuesto territorial (bienes raíces); permisos de circulación de vehículos; licencia de conducir; patentes industriales, comerciales y profesionales; concesiones, permisos y multas; y por cierto, de lo que se recaude a cambio de la prestación de servicios municipales.

b) Una segunda fuente de recurso lo constituyen las transferencias del gobierno central, ya sea por:

i) redistribución indirecta de recursos propiamente municipales, es decir, del Fondo Común Municipal, o de;

ii) aporte fiscal directo, que también se incorpora al F.C.M.

Estas dos fuentes de recursos tienen su origen en la ley de rentas de 1979, ya mencionada.

4.2 Recursos para Administración de Servicios Sociales

Son los recursos que no figuran directamente en el presupuesto anual

6. En general, los municipios rurales y ciudades pequeñas han optado por implementar un departamento municipal, y los grandes municipios de ciudades y comunas metropolitanas han formado Corporaciones Privadas de Desarrollo Social.

del municipio, aun cuando forman parte de las "cuentas complementarias" del mismo:

i) por importancia y significancia cualitativa y cuantitativa, primero están los recursos que se transfieren para la administración de servicios "municipalizados", como la salud y la educación;

ii) después, los recursos que se traspasan para administración municipal, pero cuya atribución y poder de distribución permanece en un organismo estatal de nivel regional o nacional. Por ejemplo, los programas de absorción de cesantía (PEM, POJH, PIMO), que dependen de la intendencia pero cuyos recursos son administrados localmente, y en cierta medida, los subsidios familiares, de cesantía, vejez e invalidez, que son responsabilidad del gobierno central, aunque son asignados por el municipio.

4.3 Recursos para Inversión Social

En este caso se encuentran los recursos que se destinan año a año para proyectos de inversión comunal (infraestructura y equipamiento) de carácter social o territorial; las inversiones de ministerios, los proyectos FNDR y FNDR-BID, y los que provienen de los fondos existentes a nivel de la Presidencia de la República o del Ministerio del Interior.

5. Ingresos y gastos en los municipios de Lota y Temuco

En las páginas siguientes presentaremos los ingresos y gastos de los municipios de Lota y Temuco que corresponden a los recursos proporcionados por la Ley de Rentas, y separadamente, los que transfiere el gobierno central para administración de los servicios de educación municipales.

Estos datos no consideran los demás recursos municipales o el resto de las inversiones que se realizan a nivel comunal; ya sea porque no son ingre-

CUADRO No. 1
INGRESOS REALES LOTA 1983-1989

Año	Ingreso nominal	IPC Base 83	Ingreso real	No. índice	Variación resp. año anterior
1983	65.820	100.0	65.820	100.0	—
1984	77.860	123.0	63.280	96.1	-3.9
1985	153.348	155.4	98.590	149.8	55.8
1986	196.812	182.5	107.820	163.8	9.4
1987	273.459	221.7	123.349	187.4	14.4
1988	506.985	251.7	201.450	306.1	63.3
1989*	396.889	297.6	133.364	202.6	-33.8

* Estos datos podrían estar subestimados; pero en todo caso la tendencia es a disminuir ingresos respecto al año anterior.

CUADRO No. 2
PRESUPUESTO Y EDUCACION MUNICIPAL EN LOTA 1983-1989

Año	Ingresos nominal (a)	% Total	Saldo ingres.	% Ing. nominal	Ingresos educación (b)	% Ing. municip.	Total (a) + (b)
1983	65.820	31.4	14.203	21.6	143.864	218.5	209.684
1984	77.860	28.4	23.615	30.3	196.373	252.2	274.233
1985	153.348	39.0	21.126	13.8	239.543	156.2	392.891
1986	196.812	42.3	32.947	16.7	268.672	136.5	465.484
1987	273.459	45.9	54.714	20.0	322.406	117.9	595.865
1988	506.985	55.1	64.668	12.8	413.771	81.6	920.756
1989	396.889		22.095				

sos permanentes o porque dependen de presupuestos del gobierno central o regional. Tal como hemos mencionado, los recursos del municipio para administración de servicios, inversión social y territorial, programas de absorción de cesantía, y otras transferencias, son cuantitativamente muy superiores al presupuesto regular anual.

5.1 Ingresos del municipio de Lota

Los recursos propios del municipio de Lota (Ley 3063), después del fuerte crecimiento de los ingresos provocado por la reforma general de 1979, y un cierto estancamiento producto de la crisis económica que existió en Chile entre 1981-82, han comenzado a ele-

vase nuevamente en forma significativa a partir del año 1985.

El Cuadro No. 1 señala que los crecimientos más importantes se han registrado ese año (55.8%), y en 1988 (63.3%). Esta última cifra debemos analizarla cuidadosamente, en el contexto de la coyuntura política que significó el plebiscito convocado por el presidente Augusto Pinochet, con el objeto de legitimar la prolongación de su mandato presidencial. Es por todos conocido, que fue a través de los municipios que se canalizó la campaña y los recursos que distribuyó el régimen militar con el fin de convencer a los chilenos acerca de las bondades de la proyección del gobierno autoritario. En todo caso, la mayoría del pueblo chileno rechazó esa posibilidad con la

votación que obtuvo la opción NO en octubre de 1988.

Resumiendo, aun cuando los ingresos del municipio de Lota disminuyeron en 1989 con relación al año anterior, éstos de todas maneras crecieron con relación al año 1987. En ese sentido, también se puede comprobar que en el período 1983-1989, el ingreso real del municipio ha aumentado considerablemente, en un 102.6% en seis años.

Al respecto el Cuadro No. 2 nos muestra que del total de ingresos municipales de Lota, los que figuran como recursos propios (Ley de Rentas), son inferiores a los que transfiere el gobierno central para la administración de la educación básica y media de la comuna. Entre 1983-84 los recursos que se destinan a educación son más del doble que los ingresos del presupuesto corriente del municipio. A partir de 1985 comienzan a aumentar significativamente los ingresos municipales —y los ingresos para educación municipal a crecer proporcionalmente menos— de manera que en 1987 el presupuesto municipal es sólo un 17% menor que los recursos destinados a educación, con una tendencia a igualar ambos ingresos.

Los datos también señalan, que un porcentaje significativo de los ingresos propios, no se ocupa en el año que se recauda. En efecto, los saldos anuales fluctúan entre un 13.8% en 1985, hasta un 30% en 1984. El último año con datos (1988) indica un saldo menor, de un 12.8% del total de los ingresos municipales. En general, estos son recursos redistribuidos por el gobierno central del "Fondo Común Municipal" en los últimos meses del año en ejercicio, y por lo tanto, son ingresos que el municipio de Lota no alcanza a gastar en el año en que son asignados.

El Cuadro No. 3 a continuación, nos señala las principales partidas de ingresos en el presupuesto del municipio de Lota.

Las seis partidas que se indican, representan la mayor parte de los ingresos municipales corrientes, los cuales alcanzan a un 96.6% del total en 1983, y alrededor de un 80% de los ingresos entre los años 1985-89. En ese sentido, la estructura de ingresos municipales, al mismo tiempo que se

Partidas	CUADRO No. 3													
	1983	%	1984	%	1985	%	1986	%	1987	%	1988	%	1989	%
Venta Bs y Servicios	3.530	5.1	4.509	5.8	7.519	4.9	8.019	4.1	9.359	3.4	8.547	1.7	8.202	2.1
Derechos Municipales	4.227	6.3	5.789	7.4	9.270	6.0	14.231	7.2	15.025	5.5	21.309	5.8	23.143	5.8
Permisos Circulación	7.681	11.0	4.067	5.2	11.207	7.3	7.038	3.6	21.210	7.8	28.088	5.5	30.702	7.7
Patentes Municipales	8.375	12.0	10.124	13.0	13.310	8.7	17.173	8.7	21.214	7.8	25.331	5.0	30.721	7.7
Participación F.C.M.	39.257	56.3	40.613	52.2	74.713	48.7	102.094	51.9	142.648	52.1	166.930	33.0	209.195	52.7
Impuesto Territorial	4.233	6.1	4.458	5.7	7.111	4.6	9.865	5.0	10.772	3.9	13.321	2.6	15.709	4.0
Total Partidas	67.303		69.560		123.130		158.420		220.228		263.526		317.672	
Total Anual	69.734		77.860		153.348		196.812		273.459		306.985		396.889	
% Partidas														
% Total anual	96.5		89.3		80.3		80.5		80.5		52.0		80.0	

Año	Personal	%	Consumo			Inversión	%	Subtotal	%	Otros	%	Total
			Bs y Serv.	%	Inversión							
1983	18.922	26.2	28.629	39.6	24.656	34.1	—	—	—	—	—	72.207
1984	22.258	28.6	36.635	47.1	9.522	12.2	68.415	87.9	9.418	12.1	77.833	
1985	30.812	20.1	64.549	42.1	21.829	14.2	117.190	76.4	36.200	23.6	153.390	
1986	36.455	18.5	84.187	42.8	20.004	10.2	140.646	71.5	56.061	28.5	196.707	
1987	44.970	16.4	107.392	39.2	26.894	9.8	179.256	65.5	94.417	34.5	273.673	
1988	52.960	16.9	124.010	39.6	104.985	33.5	281.955	90.0	31.328	10.0	313.283	

ha parcialmente diversificado, también se ha consolidado. En todo caso, el cambio definitivo en la estructura de los ingresos se produce en 1985; desde ese año, el "peso" de cada partida en los ingresos municipales tiende a mantenerse entre los años 1983 y 1989, aunque existen disminuciones significativas en la "venta de bienes y servicios", y en menor medida, de las "patentes municipales", y de los "permisos de circulación".

En este contexto de estabilidad en la proporción entre las diferentes partidas de ingresos municipales, nuevamente aparece como excepcional el año 1988; lo que comprueba la significación política que le dio el régimen militar al rol del municipio durante el año del plebiscito.

Pero además, la diferencia entre los impuestos a bienes raíces percibidos directamente por el municipio (impuesto territorial), en contraste con lo percibido indirectamente (Fondo Común Municipal), es muy importante. Ello nos señala el efecto redistributivo

—y positivo— que tiene el fondo mencionado en las comunas más pobres del país. Como es el caso de la ciudad de Lota.

5.2 Egresos del municipio de Lota

El Cuadro No. 4 nos señala algunas de las principales partidas de gastos municipales: los costos de operación (consumo de bienes y servicios) son los más importantes, incluso con una leve tendencia a seguir creciendo; en segundo lugar, los gastos en personal municipal, los cuales no se mantienen estables. En términos absolutos presentan un aumento y en términos relativos tienden a perder importancia. Además se puede señalar que estos no sobrepasan el porcentaje máximo de gasto permitido por ley (35.0%). Por supuesto, se exceptúan los sueldos y salarios de profesores y personal de salud municipalizado. En tercer lugar, los gastos de inversión, los cuales son menos del 18.0% del total de los egre-

sos; aunque en la proyección del año 1988 se elevan brusca y excepcionalmente al 33.5%.

Si bien el esfuerzo de inversión de este último año está determinado por la campaña en torno al plebiscito pro-continuidad del general Augusto Pinochet, este hecho también nos indica que en Lota es posible aumentar significativamente los porcentajes de inversión y la gestión de proyectos con recursos municipales.

La partida "otros" en el cuadro, expresa principalmente el porcentaje de recursos municipales destinados a transferencias a instituciones o entidades sin fines de lucro en la comuna. Estos egresos han crecido año a año en Lota, y la tendencia se ha roto sólo en 1988, con el aumento del porcentaje destinado a inversión municipal.

Según la ley y los decretos ministeriales (Hacienda e Interior) que regulan las transferencias, estas pueden hacerse a: servicios sociales administrados por los municipios (hasta un 7% del total del presupuesto); entidades sin fines de lucro como Juntas de Vecinos, Clubes Deportivos, Cruz Roja, Bomberos; o en su defecto, instituciones del voluntariado femenino que han organizado las esposas de los Comandantes en Jefe de las FF.AA.; Coaniquen, la Fundación de Ayuda a la Comunidad, o el Cema-Chile. Estas dos últimas instituciones son dirigidas por la primera dama de la nación, y son obviamente las que reciben los mayores apoyos de recursos desde las municipalidades.

En cuanto a inversión, los datos publicados por el propio municipio de Lota⁷, nos indican que los recursos propios se han orientado (1980-88), a proyectos en los sectores de: agua potable y alcantarillado (21.4%), vivienda (20.0%), alumbrado público (12.8%), transporte y vialidad peatonal (11.7%), educación y cultura (11.6%), sector pesquero artesanal (10.0%), y deportes y recreación, con un 8.4% del total de la inversión municipal.

Los demás sectores (salud, medio ambiente, defensa fluvial, organizaciones comunales, y desarrollo urbano), representan porcentajes de

Año	Ingreso nominal	IPC Base 85	Ingreso real	Número índice	Variac. respecto año anterior
1985	630.152	100.0	630.152	100.0	—
1986	714.131	117.4	608.517	96.6	-3.4
1987	955.688	142.5	670.513	106.4	10.2
1988	1.815.579	161.8	1.122.108	178.1	67.4
1989	1.836.276	191.3	959.740	152.3	-14.5

Año	Ingresos nominales (a)	Saldo ingresos nominales	% Ing. nominales	Ingresos educación (b)	% Ing. educación	Total (a) + (b)
1985	630.152	61.107	9.7	638.955	101.4	1.269.107
1986	714.131	60.437	8.5	804.786	112.6	1.518.917
1987	955.688	8.946	0.9	947.863	100.8	1.903.551
1988	1.815.579	205.555	11.3	1.107.230	61.0	2.922.809
1989	1.836.276*					

* Ingresos aproximados que se esperan.

inversión mínimos, o simplemente no han existido gastos con fondos municipales en el período considerado.

5.3 Ingresos del municipio de Temuco

El Cuadro No. 5 nos señala la magnitud y la evolución del presupuesto del municipio de Temuco en los últimos años. Los ingresos municipales presentan, en todo caso, las mismas restricciones de cobertura anotadas para el caso de Lota.

Los datos indican que el año de mayor aumento —al igual que en el caso del municipio de Lota y por las mismas razones ya mencionadas—, es 1988, con un 67.4% respecto al año anterior. También en este caso se puede constatar una leve disminución

en el año 1989. Pero de acuerdo con las cifras, se desprende que en los últimos tres años (1987-89) existe una tendencia al crecimiento de los ingresos del municipio. En efecto, en esos años el crecimiento ha sido de un 45.9%.

El cuadro siguiente (No. 6) nos indica la proporción entre el presupuesto municipal y los ingresos para gastos de educación en la comuna. A diferencia de Lota, en Temuco el presupuesto regular municipal tiende a igualar permanentemente los recursos destinados a educación. La diferencia a favor del presupuesto municipal que muestra el cuadro en el año 1988, es coherente con las transferencias extraordinarias realizadas ese año por el

7. "Obras Realizadas Período 1986-1989. Comuna de Lota", Municipio de Lota, 1989.

CUADRO No. 7

TEMUCO: INGRESOS MUNICIPALES SEGUN PRINCIPALES PARTIDAS 1985-1989
 (Miles de pesos)

Partidas	1985	%	1986	%	1987	%	1988	%	1989	%
Venta Bs y Servicios	42.937	6.8	33.579	4.7	34.002	3.6	27.798	2.0	8.427	0.7
Derechos Municipales	80.834	12.8	92.281	12.9	116.724	12.2	163.290	11.8	139.726	11.9
Permisos Circulación	31.030	4.9	48.264	6.8	86.065	9.0	131.682	9.5	258.560	22.0
Patentes Municipales	65.870	10.5	79.348	11.1	101.212	10.6	131.776	9.5	128.123	10.9
Participación F.C.M.	203.422	32.3	96.182	13.5	361.632	37.8	153.605	11.1	318.547	27.1
Imp. Territorial	76.591	12.2	267.292	37.4	142.429	14.9	481.175	34.8	138.936	11.8
Total Partidas	500.684	79.5	616.946	86.4	842.064	88.1	1.089.326	78.7	992.319	84.4
Total Anual	630.152		714.131		955.688		1.382.283		1.174.431	
% Partidas S/Total Anual	79.5		86.4		88.1		78.8		84.5	

gobierno central a las corporaciones edilicias.

En cuanto a la magnitud de los ingresos no utilizados (saldo) en el año contable, a diferencia de Lota donde estos resultan significativos, en Temuco son poco relevantes. Esta situación podría señalar capacidad de gestión municipal; tanto en el proceso interno de toma de decisiones, como en la existencia de un equipo de profesionales y técnicos eficiente en la implementación de los proyectos y/o gastos municipales.

Esto último resultaría coherente en el tamaño del municipio de Temuco, y especialmente, con la cantidad y nivel de sus profesionales y técnicos. Por ejemplo, mientras en Lota existen 9 directivos (un 11.7% del total) y 8 profesionales (11.3%) entre el personal de planta, en Temuco el número asciende a 23 directivos (10.2%) y 25 (11.1%) profesionales, respectivamente.

En términos de las principales partidas que configuran la estructura permanente de ingresos municipales, el Cuadro No. 7 nos muestra que al igual que en Lota, existe una tendencia a disminuir ingresos por "venta de bienes y servicios", y al contrario de esta primera ciudad, en Temuco se visualiza un crecimiento muy importante de los "permisos de circulación de vehículos" de un 4.9% en 1985 a un 22.0% en 1989.

Las partidas correspondientes a "derechos municipales" y "patentes

profesionales, comerciales e industriales" en Temuco se mantienen estables, entre un 12% y un 11% respectivamente, en todo el período señalado.

Las dos partidas que tienen origen en los ingresos generados por contribuciones a los bienes raíces (impuesto territorial y Fondo Común Municipal), presentan una fluctuación importante año a año, si los consideramos separadamente; en cambio, la sumatoria de ambos es relativamente estable en cuanto contribución al total de ingresos del presupuesto municipal, en todos los años del período 1985-88. Pero en el año 1989 esta situación cambia considerablemente, ya que se produce una disminución de un 45.9% en 1988 a un 38.9% en 1989.

A diferencia de Lota, en Temuco no existe una consolidación definitiva de la estructura de ingresos municipales, ya que esta fluctúa entre un 79.5% en

1985 y un 84.5% en 1989; aunque la suma porcentual más alta de las partidas consideradas en el análisis se produce en el año 1987.

Además de ingresos corrientes, el municipio de Temuco durante los años 1987, 1988 y 1989 ha recibido recursos importantes, tanto del gobierno central como aportes del fondo FNDR-BID para proyectos de empleo, inversión territorial y social; programas de absorción de cesantía, mejoramiento y saneamiento de barrios, y viviendas sociales. En 1987, las transferencias para programas de empleo sumaron \$348 millones. En 1988, además de los recursos para subsidios al empleo (\$205 millones), el gobierno transfiere fondos para saneamiento barrial y vivienda (\$433 millones), y en 1989, para estos últimos dos rubros, otros \$661 millones; es decir, esta inversión representa el equivalente del 35.2% y 36.0%, respectivamente, del total del presupuesto ordinario de cada año. A su vez, alrededor de la mitad de los aportes fiscales extraordinarios de cada año, el 41.7% en 1988 y el 45.8%, provienen de recursos del BID.

Lo importante es entender que, si bien estos recursos han formado parte del presupuesto, constituyen aportes fiscales extraordinarios. Estos ingresos son considerables para una ciudad intermedia como Temuco, que al parecer no tiene más —ni menos— carencias o problemas sociales que cualquier otra del país. Al parecer, este fenómeno tendría una explicación de carácter político; porque la región de la Araucanía, es la única donde la opción a favor de la permanencia del general Augusto Pinochet en la Presi-

CUADRO No. 8

EGRESOS MUNICIPALES 1985-1989
 (Miles de pesos)

Año	Personal	%	Consumo			Inversión	%	Subtotal	%	Otros	%	Total
			Bs y Serv.	%	Inversión							
1985	85.758	14.2	196.217	32.5	122.709	20.3	404.684	66.8	201.130	33.2	605.814	
1986	101.622	14.6	309.794	44.7	101.471	14.6	512.887	73.9	181.141	26.1	694.028	
1987	132.354	16.8	320.498	40.8	123.452	15.7	576.304	73.3	209.922	26.7	786.226	
1988	195.232	10.8	430.565	23.8	711.433	39.5	1.337.230	74.2	464.966	25.8	1.802.196	

dencia de Chile, ganó a la opción contraria representada por los partidos democráticos.

5.4 Egresos del municipio de Temuco

Respecto a los gastos del municipio de Temuco, lo primero que se destaca del Cuadro No. 8, es que las principales partidas de egresos parecen bastante estables en el tiempo. El porcentaje de gastos en personal municipal es relativamente bajo, y la proporción del total de recursos destinados a inversión es similar al de Lota. Los gastos de consumo de bienes y servicios en Temuco, en cambio, son menores que en Lota. Lo que sorprende entonces, de este cuadro, es el porcentaje de los gastos que corresponden a las transferencias a "otros" organismos de la comuna; por ejemplo, a servicios sociales (educación, salud), entidades culturales o de beneficencia, organismos del voluntariado femenino, etc. Estos gastos indicarían la presencia de sectores sociales con capacidad de presión e influencia en las decisiones de inversión municipales.

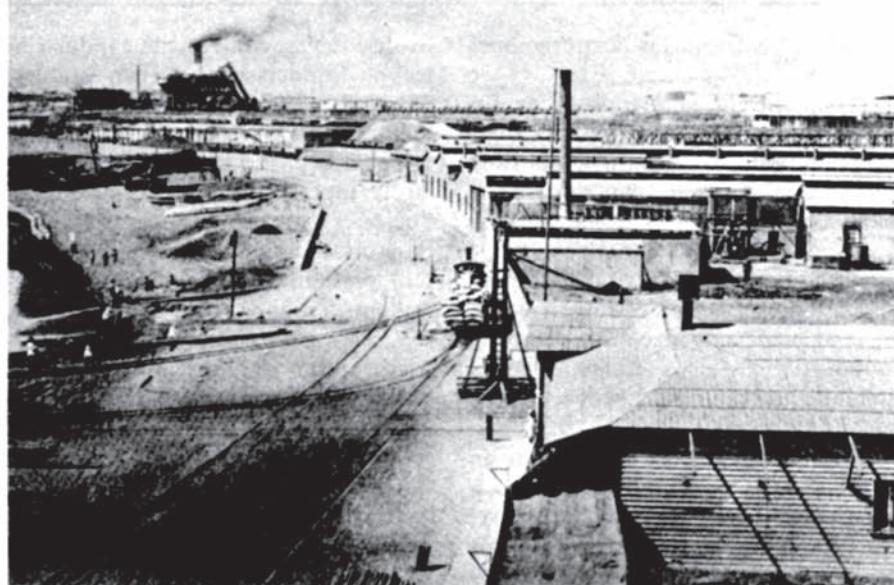
El segundo aspecto a considerar, es el porcentaje destinado a inversión durante el año 1988; pero ya conocemos la explicación para este fenómeno. Esta tendencia, además, se podría convertir en permanente, porque los gastos de inversión municipal realizados en Temuco —hasta agosto de 1989—, son \$593 millones. En comparación al número de meses transcurridos, la suma es similar a la del año anterior; es decir, los niveles de inversión actuales en Temuco se han elevado en más de un 200% respecto a 1987.

A diferencia de las transferencias extraordinarias del gobierno central —y regional—, que se destinan preferentemente a empleo (programas de absorción de cesantía hasta 1988), saneamiento de barrios y vivienda social, los sectores más favorecidos por la inversión que proviene de recursos propiamente municipales, los cuales sumaron \$664 millones entre los

años 1985-1989, es la siguiente: \$207 millones a inversión de "carácter social" (31.2%), el 57.3% del cual se destinó a la remodelación del mercado municipal; \$121 millones (18.4%) a "servicios urbanos", aunque el 90% de ese total se invierte realmente en alumbrado público; \$114 millones (17.2%) a "plazas y áreas verdes", pero en realidad el 85% de esa cantidad fue invertido en la plaza de Temuco; \$80 millones (12.1%) se destinaron a "infraestructura urbana y obras públi-

expresan en los "estudios de casos" —municipios de Lota y Temuco—, se desprenden tres tipos de conclusiones; el problema de la autonomía de las finanzas municipales, la temática de las políticas y administración del financiamiento municipal, y lo que se puede inferir de la revisión de los cambios ocurridos en la estructura de financiamiento de estas corporaciones municipales.

El problema de la autonomía de los recursos municipales, en el caso chi-



cas" (pavimentos y caminos); \$67 millones (10.1%) a "deportes", con un 64% de esa cantidad destinada al gimnasio del padre de Las Casas; y \$44 millones a "educación" (6.7%); y el resto, por cierto cifras bastante menores (4.3% del total), se distribuye en: Vivienda, Desarrollo agrícola, Empleo, Estudios para inversiones, Infraestructura municipal, y otros.

6. Conclusiones

Del análisis realizado sobre finanzas municipales en estas páginas, con base en las transformaciones ocurridas en las políticas y legislación sobre el tema, así como a partir de los cambios que se

leno, está ligado al tema de la descentralización o desconcentración del aparato del Estado. En efecto, el estudio nos revela que los ingresos municipales de libre disposición por el municipio son —a pesar del aumento de los recursos a partir de la reforma—, todavía mucho menores que los que se destinan a administración de servicios sociales e inversión municipal; los cuales siguen dependiendo de políticas que se definen en instancias de poder estatal de carácter nacional o regional. Es el caso de los recursos y fondos de inversión que hemos descrito antes.

En este sentido, la descentralización de recursos que se ha realizado es todavía insuficiente en términos de las

necesidades y demandas locales, así como para cumplir el rol planificador del desarrollo económico-social comunal que le otorga la legislación a los municipios. Lo que sucede ahora, es fundamentalmente una desconcentración de ingresos y gastos; porque si bien se traslada la administración de los recursos al nivel local, no se otorga la atribución de los mismos a los municipios. En definitiva, los municipios de ciudades intermedias continúan dependiendo en gran medida del gobierno central para actuar como agentes del desarrollo comunal.

En función de las *políticas generales del financiamiento y administración de los recursos municipales*, podemos mencionar:

Los municipios de ciudades intermedias han asumido un nuevo rol, de gestión y administración de servicios sociales comunales. Esto tiene actualmente gran importancia en términos de las áreas básicas cubiertas por los servicios (por ejemplo, educación y salud); de magnitud considerable en función de los recursos humanos y materiales involucrados en las acciones; y de carácter muy masivo, de acuerdo con el número de personas a las cuales llegan los servicios mencionados.

Parte de la lógica subyacente a este nuevo rol asumido por el municipio, fue transformarlo en un organismo que se preocupa de paliar los costos y demandas producidas por la reestructuración o enfoque subsidiario del Estado; es decir, los problemas sociales que se han generado como consecuencia de la implementación del modelo económico neoliberal, son abordadas con una lógica de desconcentración del conflicto social.

Además, como resultado de las nuevas atribuciones y funciones municipales, pero principalmente, por efecto del enfoque asumido en la gestión de los problemas urbanos, las corporaciones edilicias han perfeccionado la administración de los servicios urbanos. No han estado ajena a esta situación, las políticas neoliberales en boga acerca del rol del Estado (subsidiariedad), y la privatización en la implementación de variados servicios municipales.

Las funciones municipales también se han diversificado bastante en el período del régimen militar. En lo que respecta al ámbito social, los municipios no sólo han logrado identificar y clasificar los sectores e incluso las familias de pobres en cada comuna, sino que esto les ha permitido focalizar los programas, y por ende, actuar eficientemente —en una lógica no exenta de control y desarticulación política—, con los escasos recursos puestos a disposición por el gobierno, en políticas y programas sociales de beneficio popular.

En cambio, y con la sola excepción de algunas inversiones ligadas a infraestructura (caminos, veredas, alumbrado, puentes), o mejoría de condiciones de habitabilidad de la población (lotes con servicios), el municipio chileno no cuenta con el dinamismo capaz de involucrarse en materias de desarrollo o fomento económico comunal, que lo liguen a problemas estructurales.

En lo que respecta a los *cambios estructurales ocurridos en las finanzas municipales* de las ciudades intermedias:

La primera conclusión que se desprende del análisis, es que la reforma no sólo ha consolidado una cantidad de ingresos municipales propios permanente, sino que estos han tenido un aumento creciente, no sólo en el período post-reforma (1980-81) sino también en los últimos años.

Un segundo aspecto que se desprende, es la existencia de presupuestos municipales ordenados —en el marco de la Ley de Rentas de 1979—, y la posibilidad de realizar estudios tanto de las fuentes de ingresos como de los usos de estos recursos, en todos los años y en cada una de las comunas del país. Esta transparencia también se puede extender a las transferencias del gobierno central y regional, en lo que respecta a inversiones sociales y territoriales. En general, a todos los recursos fiscales que están bajo un control más directo de la Contraloría General de la República; en cambio, ha sido casi imposible obtener presupuestos y uso de recursos en lo que se refiere a las transferencias del gobierno central para la administración de los servicios

sociales municipalizados; educación y salud.

Una tercera conclusión que se puede establecer, es respecto del carácter de los recursos municipales. Estos se pueden dividir en ingresos propios, por cuanto el municipio puede autónomamente disponer de su uso —preferentemente para gastos de personal y bienes y servicios (operacionales), y secundariamente para inversión—, e ingresos “activos”, que provienen de recursos o fondos de inversión nacionales o regionales, en los cuales el municipio debe “concurrir” año a año con proyectos de inversión. Esto significa, por cierto, que se debe contar con un equipo técnico de profesionales capaces de identificar, elaborar, gestionar e implementar proyectos de inversión, en los plazos que se programan.

Es importante tener en cuenta, que actualmente los recursos destinados a inversión por parte de los municipios, entre un 50% (Temuco) y un 85% (Lota) provienen de fondos del gobierno central.

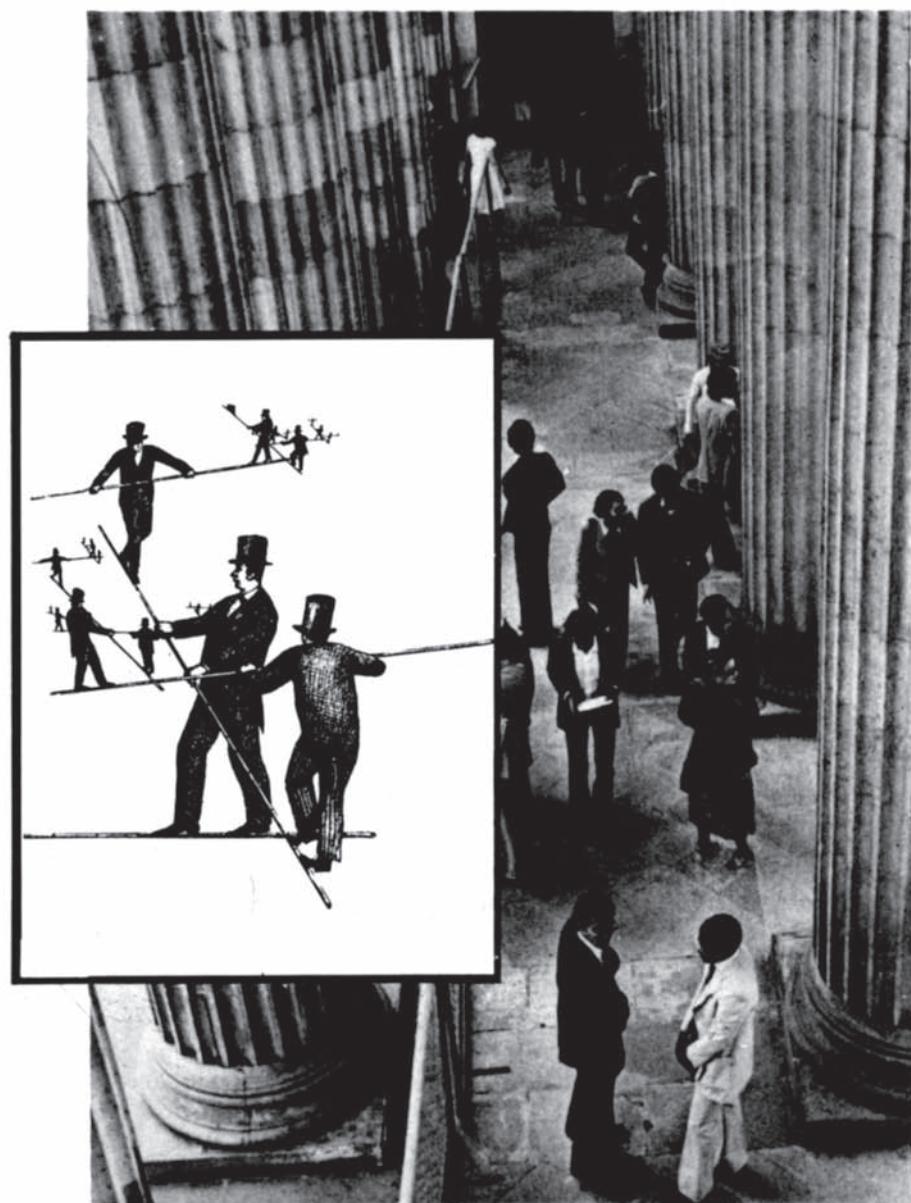
En cuarto lugar, es fundamental considerar el rol que tiene el Fondo Común Municipal en las finanzas municipales. En general, podemos mencionar con certeza, que constituye el único mecanismo de redistribución permanente de recursos a los municipios más pobres. El análisis que se puede hacer del comportamiento de dicho fondo en las ciudades estudiadas nos indica que, en 1985, el municipio de Temuco entregó \$383 por habitante, y recibió \$1.019 a cambio, es decir, 2.6 veces más que lo entregado. En Lota, ese mismo año el municipio entregó \$213 y recibió la cantidad de \$1.495 por habitante, por tanto, unas 7 veces más.

Si hicieramos un estudio de los presupuestos de ingresos municipales, sin considerar la existencia del F.C.M. tendríamos que en Temuco los recursos disminuirían en 14.0% y en la ciudad de Lota, los ingresos totales disminuirían en un 37.1%. A este respecto, y tomando el ejemplo del F.C.M., se podrían pensar en el futuro nuevas maneras de redistribuir ingresos —propios y permanentes— a los municipios con menos posibilidades de obtener recursos en forma directa.

Director general, investigador Fundación Foro Nacional por Colombia.

Crisis institucional y legitimidad política en Colombia

Pedro Santana Rodríguez



El concepto de legitimidad política

Como nos lo recuerda Francisco Weffort, el concepto de legitimidad política con frecuencia nos remite en la tradición occidental, por lo menos, a dos pensadores. En primer término a Max Weber, para quien la legitimidad de una relación de dominación estará en el hecho de que quien obedece una orden lo hace como si ésta viniese de una disposición interior, o como si el obedecer fuese algo de su propio interés: "un determinado mínimo de voluntad de obediencia, o sea de interés (interno o externo) en obedecer es indispensable en toda relación auténtica de autoridad". En una palabra, dice Weffort, la raíz de la legitimidad del mando está en el consentimiento de quien obedece. Tenemos por lo tanto un concepto bien definido que puede ser objeto de un análisis muy preciso y muy concreto.

El otro pensador a quien menciona Weffort es, precisamente, Antonio Gramsci. El pensador italiano concibe el problema del ejercicio del poder ligado a un concepto nuevo llamado hegemonía que Gramsci identifica con la dirección intelectual y moral que se ejerce sobre una sociedad históricamente determinada. El lugar de la verdadera confrontación política para el autor de los *Cuadernos de la cárcel* es la sociedad civil. El grupo que controla la sociedad civil es el grupo hegemónico y la conquista de la sociedad política no es más que la extensión de esa hegemonía hasta el aparato político del Estado, que es, como lo dice en sus escritos, la suma de la sociedad civil y la sociedad política. En el análisis de Gramsci la hegemonía está expresando una relación en la cual la primacía la mantiene la sociedad civil sobre la sociedad política.

Ambos pensadores mencionan un aspecto que es fundamental o constitutivo del concepto de legitimidad o hegemonía y éste tiene que ver con el consentimiento de la población con relación a la autoridad política. En Gramsci este consentimiento está ligado a un término que es fundamental y es el que se refiere al *consenso* y al lugar que el consenso juega en la conformación de un régimen político. Un régimen es hegemónico o legítimo cuando está respaldado en un consenso activo, es decir, cuando la población asume frente a él, no una actitud pasiva, sino activa, es decir, cuando el poder político expresado en el Estado convoca activamente a la población para la realización de sus programas y de sus acciones. En el pensador italiano este consenso se realiza precisamente en el seno de la sociedad civil, pero, quien lo materializa es precisamente la sociedad política a través de sus instrumentos y principalmente a través de los partidos políticos que tienen como función primordial, precisamente, recabar en la sociedad civil respaldo para sus tesis y para sus programas. La hegemonía no es por demás tarea exclusiva de los partidos aunque es en ellos donde se materializa. También corresponde un lugar muy importante dentro de esta estrategia a las demás instituciones de la sociedad civil tales como la escuela, los medios de comunicación, los gremios, etc. No obstante el lugar central lo ocupa la sociedad política que —y siguiendo en esto la tradición hegeliano-marxista—es el lugar de agregación de intereses y en la cual el interés general tiene materialidad.

Hay un segundo aspecto que es importante de reseñar y es el que se refiere a que cuando mencionamos la legitimidad política obviamente nos estamos refiriendo a una clase dirigente. La clase dirigente es la que reúne en torno suyo y a su propuesta de organización social y de proyecto societal a la mayoría activa. Ella debe ser la portadora de una fórmula política, esto es, de un programa político capaz de suscitar el respaldo y la adhesión de la población y de sus sectores mayoritarios. La clase dirigente es portadora de un proyecto que presentado a la sociedad, es capaz de lograr entusiasmar a la población y ganar su respaldo activo.

Un tercer elemento de la legitimidad política es el que remite a la conformación interna del poder. El poder no se sustenta sólo en la eficacia ni tan sólo siquiera en la fuerza del poder, el poder tiene que ser legí-

timo. Y esta legitimidad tiene que ser democrática, es decir, debe sustentarse en la opinión del pueblo, pues eso es la democracia. Este elemento nos remite a una de las características fundamentales de la modernidad cual es la secularización del poder. La autoridad política es creación humana y como tal requiere del consentimiento del conjunto de los hombres. Es por ello y hablando en estos términos que la legitimidad alude al problema de la democracia, y para decirlo en términos fuertes, un régimen político legítimo tiene que ser democrático.

Finalmente, un cuarto elemento del concepto de legitimidad política nos remite directamente al problema de la institucionalidad, de los regímenes políticos y de la sociedad política. Para que un régimen sea considerado legítimo debe ser democrático, pues como ya lo indicamos, la legitimidad pensada desde la modernidad debe ser democrática en el sentido preciso de que el principio de autoridad democrática emana directamente de la participación de la población en la creación y refrendación de las instituciones. Estamos hablando de la existencia de una estructura de Estado democrática. Cuando se habla de legitimidad política se habla de democracia política, de la democracia que existe o de aquella que deseamos que llegue a existir. Precisamente este aspecto es clave para la consideración de si existe un régimen democrático o seudodemocrático. Y hablamos de democracia en la sociedad política, pues el Estado en concreto es ocupado por los partidos o movimientos políticos que son los instrumentos ejes de la sociedad política. Estos partidos deberían reflejar precisamente una institucionalidad democrática en su interior, pues precisamente la legitimidad se basa también en la existencia de instrumentos de Estado o si se quiere de instituciones estatales democráticas. En realidad la posibilidad de construir regímenes políticos democráticos tiene mucho que ver con la existencia o bien de estructuras estatales democráticas o de amplios movimientos de la sociedad civil y de sectores importantes de la sociedad política que caminen en la dirección de la construcción de una institucionalidad política democrática.

Hasta aquí hemos desarrollado nuestra primera incursión ubicados por ahora en el plano meramente conceptual. Se trata ahora de ver en el terreno concreto de nuestro país el problema.



Crisis nacional y sociedad civil en Colombia

La sociedad colombiana se encuentra profundamente convulsionada. La emergencia en años recientes de mecanismos no institucionales de reclamación como de retaliación —marchas de miles de campesinos; paros cívicos de decenas de miles de pobladores; ocupación de sedes gubernamentales y de centros urbanos; huelgas en los llamados servicios públicos; ampliación de los frentes guerrilleros; proliferación de grupos paramilitares; extensión de la violencia y utilización de la misma en distintas esferas de la vida social y política, florecimiento de las actividades ligadas con el narcotráfico, irrupción en gran escala del terrorismo que toma como su objetivo militar de manera indiscriminada al conjunto de la población y que tiene como objetivo forzar al régimen político a la negociación-terrorismo que es utilizado ya no con fines políticos exclusivamente, sino como arma empleada por sectores de la economía ligada con el narcotráfico para reinsertarse en las esferas del poder, el cual en diversos sectores ha brindado a cambio de sus jugosas inversiones un clima de generalizada impunidad para sus actividades; violaciones en grande escala de los derechos humanos elementales y el desprecio total por el derecho a la vida, etc.—viene mostrando en la superficie del poder lo que los estudiosos de la realidad social y política del país llaman la *crisis institucional*. Dicha crisis corretea toda la estructura del poder. El régimen vive ahora de manera mucho más profunda una crisis que nosotros llamamos *crisis de legitimidad*.

Crisis de legitimidad en el sentido que hemos descrito previamente, esto es, una crisis que tiene como una de sus características fundamentales una crisis de autoridad, o si se quiere y de manera más precisa, el resquebrajamiento de dicho principio. La autoridad estatal existente —materializada en el régimen político bipartidista vigente— se muestra incapaz de concitar el respaldo mayoritario de la sociedad alrededor de sus propuestas y programas. La crisis se despliega en el propio interior del aparato del Estado y comprende obviamente a la aramazón institucional que éste se ha dado. Múltiples manifestaciones como las descritas en las líneas anteriores comprometen seriamente la propia unidad de acción del Estado y han conducido a una fragmentación de su



propio funcionamiento y a una marcha incierta en el logro de objetivos difusos de acuerdo con los intereses contradictorios que hacen presencia en su interior.

Un ejemplo trágico reciente bastaría para sustentar lo que aquí afirmamos. La lucha declarada por el presidente Virgilio Barco contra el narcotráfico ha puesto al desnudo la crisis de autoridad, de legitimidad y de unidad de acción del Estado. La clase dirigente, sustento del régimen, ha guardado prudente silencio frente a esta política del actual gobierno. La mayor parte de los gremios económicos ha suspendido sus reuniones y los pronunciamientos frente a la misma no se producen. La clase política salpicada hasta el que más por los dineros provenientes del narcotráfico que han servido para financiar sus campañas políticas no sólo se negó en la Cámara de Representantes a escuchar al entonces ministro de Gobierno, Orlando Vásquez Velásquez, sino que no pierde oportunidad para señalar las inconveniencias de dicha política. Por lo pronto el propio Barco ha dado marcha atrás en una guerra cuyo principal error inicial consistió precisamente en no definir ni objetivos ni límites a la misma. Por lo pronto los objetivos y los alcances de la llamada por el gobierno “guerra al narcotráfico” han quedado limitados al desmantelamiento de las redes de los narcotraficantes, sin que el Estado haya emprendido una labor profunda de saneamiento del propio aparato de Estado y principalmente de las Fuerzas Armadas que han mantenido nexos comprobados con los grupos paramilitares que han sembrado el terror en regiones enteras de la geografía nacional.

La crisis de la que venimos hablando tiene manifestaciones profundas, o si se quiere estructurales que parten de la no identificación —o respaldo activo— de la población con unas instituciones que se le imponen y que no representan ni en una mínima proporción a sus intereses. Es una crisis de las propias instituciones en la materialidad que ellas tienen y que se manifiesta de manera evidente en su carácter cerrado y excluyente. Esta crisis de legitimidad que se manifiesta como crisis de autoridad ha conducido a un desentendimiento de los ciudadanos por los asuntos públicos —llevando a fenómenos como el de la elevada abstención electoral, que en nuestro caso es abstención política—, como una manifestación del desgano o desencanto expresado por los ciudadanos que no ven que a través de la acción política

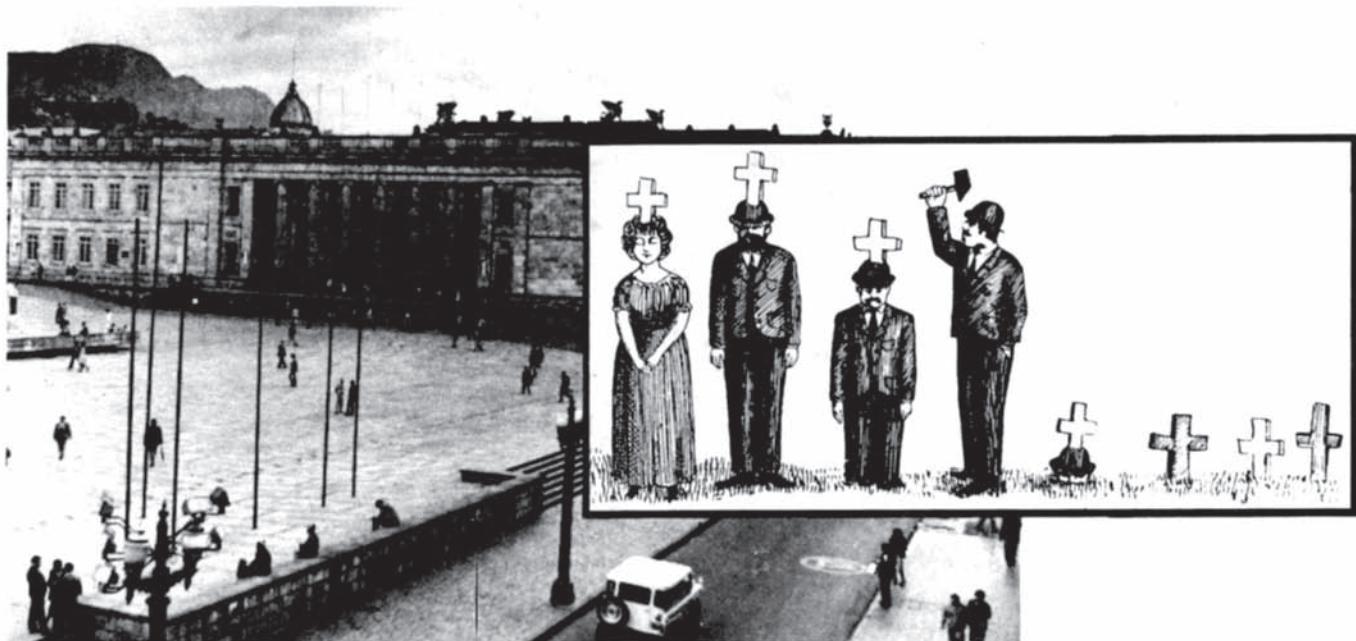
las "cosas" puedan mejorar o que la política y los partidos puedan contribuir efectivamente a resolver su problemática. En el otro extremo el respaldo "pragmático" al clientelismo —a lo "concreto"— y, el vaciamiento de la política de lo que ella tendría como instrumento de cambio o de mejora sustativa de la situación tanto económica como social, con lo cual se refuerza precisamente a la tendencia más regresiva de la política colombiana, o sea el respaldo así sea pragmático a la privatización del Estado, pues no otra cosa es el clientelismo.

La crisis lo que precisamente pone en evidencia en la superficie del poder es un agotamiento de las formas "tradicionales",

empeño porque en esta empresa la población tome parte no como convivida de piedra sino como protagonista de primera línea.

Precisamente, una de las herencias nefastas del Frente Nacional (1957-1986) consistió en estrechar y limitar el crecimiento y el desarrollo de un régimen democrático en nuestro país. Quizás la prueba más fechante de dicho fracaso —fracaso, pues una de las banderas declaradas del pacto bipartidista liberal-conservador consistió en legitimarse sobre las banderas de la paz— lo constituye la violencia actual. Y este fracaso tiene que ser examinado a la luz de la concepción que nuestras clases dominantes tie-

La pobreza de los debates que caracterizan a la política colombiana no sólo pone en evidencia la crisis de la clase dirigente sino la renuncia persistente de la misma a ocuparse de una reforma del poder que la modernidad ha resuelto en otras latitudes y que la actual realidad plantea con urgencia: la creación de una institucionalidad democrática y el empeño porque en esta empresa la población tome parte no como convivida de piedra sino como protagonista de primera línea.



"atrasadas" del ejercicio de la política y de las estructuras del Estado —que es lo que el investigador Fernando Guillén Martínez había descrito como la persistencia de unas estructuras políticas "oligárquicas", "señoriales" — y que nosotros preferimos llamar premodernas, en el relacionamiento del ciudadano con el Estado, de los partidos políticos con sus electores y del conjunto del régimen con la población. La pobreza de los debates que caracterizan a la política colombiana no sólo pone en evidencia la crisis de la clase dirigente sino la renuncia persistente de la misma a ocuparse de una reforma del poder que la modernidad ha resuelto en otras latitudes y que la actual realidad plantea con urgencia: la creación de una institucionalidad democrática y el

nen acerca de la democracia y del gobierno democrático. Esta reflexión es muy importante ahora que nuevamente se habla de la paz y de las posibilidades de una nueva concertación nacional.

Las relaciones entre la sociedad civil y el Estado en Colombia

La crisis política actual es indudablemente una crisis de Estado; es, para decirlo en términos más concretos, una crisis motivada en la debilidad del Estado. Hay muy poco Estado para responder a la dinámica múltiple de la sociedad civil. Hay un desencuentro evidente entre los procesos de modernización (económica, cultural y so-

cial) y las estructuras estatales cerradas a estas nuevas transformaciones. Las manifestaciones múltiples de diversidad cultural, de las iniciativas locales y regionales así como la modernización del aparato escolar y las expectativas crecientes de una población que vive mayoritariamente en centros urbanos y el florecimiento de manifestaciones de vida colectiva, que son consustanciales al proceso de urbanización y que pese a su carácter aún limitado pugnan por abrirse paso, han hecho saltar las viejas prácticas con las cuales las clases dominantes tradicionalmente respondieron a la readecuación del poder. Todas estas manifestaciones no han encontrado en los sectores modernizantes del Estado y de la sociedad política una respuesta adecuada, dado que estos sectores siempre han preferido los acuerdos con los sectores antidemocráticos que en el seno del bloque en el poder son partidarios de mantener un *statu quo* que resulta no sólo inadecuado a las nuevas realidades sino profundamente regresivo y retardatario.

Veamos esta crisis referida a algunos aspectos nodales de la actual situación nacional.

El carácter confesional del Estado persiste y la negativa del régimen a una reforma que finalmente secularice a las instituciones políticas y a buena parte de las relaciones sociales ha terminado por desbordar la autoridad estatal. La moral y la ética fueron encomendadas a la Iglesia católica. El Estado renunció a la creación de una ética civilista y democrática que sobre las bases de la secularización generara normas de conducta y valores sociales de convivencia, pluralismo, respeto por la opinión ajena, solidaridad y defensa de los derechos individuales y colectivos acordes con una concepción moderna de los derechos humanos y de la convivencia social. El resultado de tal renuncia salta a la vista con la irrefrenable e irracional violencia que sacude de arriba abajo a toda la sociedad colombiana. La queja lastimera que hoy se escucha por todas partes de que el único ideal actual de sectores amplios de la población es el enriquecimiento fácil a cualquier precio no es más que el resultado del fracaso de la vieja ética que ya no es eficaz ni adecuada al proceso de modernización y secularización de la sociedad. El no establecimiento del divorcio —por ejemplo— ha conducido a que la mayor parte de las uniones de pareja sean “libres”, mientras que decenas de miles de mujeres han muerto por la ausencia de una legislación adecuada

sobre el aborto que se practica por miles y que se anuncia en los diarios sin que el Estado se preocupe por la salud de las mujeres que recurren a sistemas sin ningún control y sin condiciones mínimas de atención médica. Así pues, el Estado es ineficaz por-



que es incapaz y es incapaz porque no responde a las reales necesidades de la población.

La forma predominante del ejercicio de la política es, entre nosotros, el clientelismo. Este clientelismo se vertebraliza en torno de dos grandes ejes: por una parte, la utilización exclusiva de la burocracia estatal, calculada en cerca de 800.000 empleos públicos, y por

la otra, en la utilización del tesoro público, con fines predominantemente electorales. Esta forma dominante de ejercicio de la política ha vaciado de contenido a los partidos políticos. Estos son apenas grandes agencias de empleo, con unas estructuras internas totalmente antidemocráticas. El peso fundamental en las estructuras de estos partidos lo tiene la capa de gamonales locales y regionales. Sus estructuras internas no dieron ni dan participación a los diversos sectores que confluyen en ellos; el ejercicio de la democracia interna y las posibilidades de cambios profundos por la vía de las transformaciones programáticas tampoco funcionan o están profundamente limitados.

Los partidos han restringido la mayor parte de su acción y de sus ejecutorias al terreno estrictamente electoral y a la administración de sus feudos electorales. Como instrumentos de lucha política presentan enormes carencias, por no decir que son inadecuados: sea como instrumentos de movilización de sus bases para el logro de determinadas reivindicaciones o para la neutralización de otras o el respaldo a determinadas acciones. Nuestra democracia es una democracia sin partidos y los partidos unos instrumentos escleróticos y envejecidos sin participación de la población, pues ella es sólo utilizada como masa electoral y a ella sólo se acude para reclamar el voto. Para los partidos tradicionales en Colombia resulta de vida o muerte el usufructo del aparato estatal, pues sus relaciones con el electorado están mediadas por la posibilidad de utilización del tesoro público. Y esta utilización es perfectamente posible dadas las estructuras antidemocráticas y premodernas del Estado. Resulta completamente difícil para cualquier partido nuevo entrar a un juego que tiene las cartas marcadas. Por ello una reforma democrática del Estado que establezca la carrera administrativa y el derecho de los ciudadanos a ocupar cualquier cargo público mediante el concurso de méritos y la convocatoria pública con la única restricción de las calidades profesionales requeridas, es una condición *sine qua non* para la construcción de un régimen democrático real en nuestro país.

Un esquema como el puesto en marcha de manera restringida por el gobierno del liberal Virgilio Barco, el esquema gobierno de partido-partidos de oposición, que es en sí mismo progresivo, no cuenta en Colombia con un marco institucional adecuado para

desarrollarse y para ampliar la democracia, puesto que, precisamente la inexistencia de un Estado democrático que garantice la imparcialidad política para el nombramiento de los funcionarios públicos de carrera, convierte en coto de caza la conquista del gobierno para a través de él mantener o extender no la hegemonía —en el sentido en que la hemos planteado en las páginas anteriores— sino para extender la clientela y el dominio y no la adhesión de la población a un determinado programa o ideario político. El predominio liberal se ha venido consolidando justamente por el uso y abuso del poder sobre funcionarios y tesoro público. Pero la “oposición reflexiva” muestra también en sus propuestas y en su comportamiento político la crisis que venimos examinando. El partido de oposición en vez de plantearse sobre la necesidad de la creación de una institucionalidad democrática, lo único que plantea es la reedición del pacto del Frente Nacional bajo distintas denominaciones. Para el Partido Social Conservador los problemas del país se resolverían con su incorporación al ponqué de la burocracia del ejecutivo nacional. En este sentido la oposición reflexiva muestra también los signos evidentes de la crisis.

La izquierda apenas ahora parece despegar de su letargo ideologizante y de su oposición cerrada a la reforma democrática del Estado y a la vía de la transformación y revolucionarización de la sociedad sobre la base de la profundización de la democracia. Durante años y en la práctica la izquierda consideró que la vía democrática al socialismo no sólo era equivocada sino ilusoria. Ha confiado siempre en que la maduración de la crisis de la sociedad generará una crisis de poder que le permita a ella —a la izquierda— la generalización de la acción armada para el derrocamiento del poder de las clases dominantes y la instauración de un difuso y poco claro “poder popular”. La consideración y utilización de esta estrategia ha terminado por aislarla y conducirla a una crisis. La secular división en minúsculos grupos, la ausencia de una mentalidad de Estado y la ausencia de alternativas de gobierno la ha conducido a una crisis que en sí misma no es negativa, siempre y cuando la izquierda sepa reconocer sus grandes desfases y sus equivocaciones y emprenda un camino de profunda reforma de sus prácticas antidemocráticas y de su aislamiento de las reales necesidades de sectores amplios de la población, comenzando por un cambio en

Los partidos han restringido la mayor parte de su acción y de sus ejecutorias al terreno estrictamente electoral y a la administración de sus feudos electorales. Como instrumentos de lucha política presentan enormes carencias, por no decir que son inadecuados: sea como instrumentos de movilización de sus bases para el logro de determinadas reivindicaciones o para la neutralización de otras o el respaldo a determinadas acciones. Nuestra democracia es una democracia sin partidos y los partidos unos instrumentos escleróticos y envejecidos sin participación de la población, pues ella es sólo utilizada como masa electoral y a ella sólo se acude para reclamar el voto.



sus discursos hacia las capas medias y unas nuevas prácticas hacia y con los sectores populares y sus organizaciones y movimientos.

Hay que agregar que la existencia de unas estructuras antidemocráticas como las del poder del Estado y de la sociedad política colombiana, han impedido el desarrollo y la conformación de nuevos movimientos democráticos modernos. El monopolio bipartidista ha empleado a fondo todo el poder para desvertebrar los movimientos alternos que han cuestionado su sistema de dominación.

Si nos hemos detenido un poco sobre los partidos políticos es porque en un régimen democrático ellos constituyen los instrumentos de intermediación entre la sociedad civil y el Estado. Ellos tienen la función de agregar los intereses dispersos y particulares presentes en la sociedad civil y de llevarlos al plano de la representación política, esto es, convertirlos en propósitos nacionales de gobierno. Los partidos políticos son organizaciones que actúan predominantemente en la sociedad civil en donde libran una lucha ideológica y política por el consenso mayoritario que les permita, una vez ganado ese

consenso mayoritario, hacer de las propuestas y de las promesas actos de gobierno. Entre nosotros esta dimensión de los partidos hace ya mucho tiempo que dejó de existir. La inexistencia de mecanismos de control de los electores sobre los elegidos ha conducido a la entronización de la mentira —es decir, la demagogia— en la lucha política.

La emergencia de la organización popular y los movimientos sociales

La crisis de los partidos políticos tradicionales y el carácter marginal de las alternativas políticas democráticas, ha conducido inevitablemente a que los sectores populares y en general los sectores subordinados de la sociedad acudan a otros mecanismos para la reclamación de sus intereses. Y señalo que los sectores subordinados, pues las clases dominantes hace ya mucho tiempo descubrieron que ante la crisis de los partidos era necesario desarrollar como estrategia la organización de poderosos gremios para la defensa de sus intereses sectoriales.

En Colombia la sociedad civil de los sectores económicamente dominantes es todopoderosa. Incluso en determinadas circunstancias estos gremios han sustituido a los partidos o se han opuesto a los gobiernos —recuérdese el frente intergremial de rechazo y oposición a la política económica del entonces presidente liberal Turbay Ayala—.

En el desarrollo de la sociedad civil contemporánea de Colombia lo nuevo lo ha constituido el proceso de organización de los sectores populares, bien sea por identidades gremiales (sindicatos) o por las proximidades territoriales (organizaciones cívicas regionales, juntas comunales, ligas de usuarios campesinos, etc.), y como un segundo aspecto, íntimamente relacionado con el anterior, el florecimiento de nuevos mecanismos de reclamación y de representación de sus intereses: *los movimientos sociales*.

Frente a las organizaciones populares y los movimientos sociales el poder del Estado, lejos de tolerarlos como formas legítimas de organización y representación de los intereses y de las necesidades de amplios sectores de la población que carecen de canales institucionales de representación de sus intereses —y, que, por demás, no se han beneficiado del crecimiento económico importante registrado en Colombia en los últimos treinta años— ha optado por dos vías de control principal. La primera ha sido el desconocimiento de estas nuevas formas de organización y de su autonomía. Esta línea, que fue muy importante para el control de la reclamación gremial, combinó hasta muy recientes épocas la corrupción de la dirigencia principalmente comunal y sindical con la subordinación del Estado a todos aquellos sectores que clamaban por una autonomía en estas organizaciones. Una segunda vía de control ha consistido en la utilización de la fuerza, es decir, de la represión para acallar legítimas protestas y reclamaciones.

La debilidad de los partidos que constituyen el régimen los llevó a la utilización de las Fuerzas Armadas del Estado para acallar reclamaciones de tierras, de servicios públicos, de autonomía universitaria, de inversiones estatales, de nombramiento de maestros, y en general para acallar reclamaciones que tienen que ver con las condiciones mínimas de vida de sectores muy amplios de la población que no tienen satisfechas sus necesidades básicas y elementales. En otras latitudes la reclamación por estos intereses

inmediatos no sólo es legítima sino que además encuentra eco en las autoridades estatales; entre nosotros, esta reclamación es calificada de subversiva y proyecta a los pobladores o a los trabajadores a la necesidad de construir una fuerza social de reclamación. Allí tiene su origen la mayor parte de los movimientos sociales contemporáneos en nuestro país. Ellos son movimientos reivindicativos, hasta cierto punto reactivos, frente a una realidad de carencias y frente a un régimen político insensible a su situación. Todo ello para no decir que mientras el Estado invierte recursos por cerca de 300.000 millones de pesos durante los últimos seis años para salvar bancos quebrados como producto de la especulación y el pillaje, no da muestras de una verdadera voluntad política para resolver el problema de las miles de familias que adeudan cerca de 30.000 millones de pesos de cuotas vencidas por el pago de su vivienda o su programa nacional de rehabilitación no tiene recursos durante los tres primeros años de su gobierno para emprender las obras requeridas.

La crisis de legitimidad y la inevitable reforma estatal

La crisis de legitimidad en Colombia expresa en primer término la ausencia de respaldo ciudadano activo a las instituciones estatales. Expresa también la ausencia de apoyo ideológico y de militancia política, y quizás algo aún más grave, con la despolitización creciente de amplios sectores de la población y, de manera preocupante, de la juventud. De la debilidad institucional de la sociedad civil, sobre todo de los sectores populares subordinados quienes han construido sus organizaciones al margen del Estado y casi siempre en abierto enfrentamiento con él. Dice también con la ausencia de una verdadera opinión pública democrática y con instrumentos desde el Estado que la alimenten y la fortalezcan; de la inexistencia de canales de participación ciudadanos que sean canales legítimos de reivindicación y representación de sus intereses; de la ausencia de una sociedad política democrática.

La educación política a la ciudadanía y a la niñez y la juventud fue abandonada por el Estado que confió más en el poder de control de la Iglesia que en la fuerza de la razón

Frente a las organizaciones populares y los movimientos sociales el poder del Estado, lejos de tolerarlos como formas legítimas de organización y representación de los intereses y de las necesidades de amplios sectores de la población que carecen de canales institucionales de representación de sus intereses —y, que, por demás, no se han beneficiado del crecimiento económico importante registrado en Colombia en los últimos treinta años— ha optado por dos vías de control principal. La primera ha sido el desconocimiento de estas nuevas formas de organización y de su autonomía. Una segunda vía de control ha consistido en la utilización de la fuerza, es decir, de la represión para acallar legítimas protestas y reclamaciones.

y de la cultura. La ética civilista basada en la autonomía del hombre para la organización de su vida y su gobierno fue sustituida por la predicción religiosa y por la sacralización de las instituciones del Estado.



La justicia a fuerza de aplicarse siempre en contra de la gente sencilla y sin recursos económicos terminó por desgastarse. La ineeficacia de las "investigaciones exhaustivas" que nunca dejaron culpables de los innumerables delitos cometidos contra el tesoro público, así como los abusos y arbitrariedades cometidos en nombre del Estado han venido horadando las bases de legitimidad de esa justicia. El asunto se hizo más grave cuando las autoridades legítimas comenzaron a utilizar métodos ilegales, es decir, cuando comenzaron a practicar la tortura o la desaparición de personas de quienes se sospecha que colaboran de una o de otra manera con los grupos subversivos. Las autoridades militares han fracasado en la represión de la actividad de las guerrillas que a su vez comenzaron a ampliar la utilización de métodos como el boleteo o el secuestro y también la llamada vacuna, impuesto que cobran a terratenientes y capitalistas —principalmente agrarios—, quienes en respuesta defensiva comenzaron también a responder con la misma medicina: organización de grupos paramilitares o de "autodefensa" que fueron tolerados e impulsados por las autoridades legítimas. No está lejano el día en que el propio presidente de la República señaló que el problema de los grupos de autodefensa y de los paramilitares era un problema semántico. Todo ello en medio de una impunidad generalizada que no deja responsables ni imprime ningún castigo a nadie.

La resolución de los desencuentros entre la sociedad civil y el Estado en Colombia pasa necesariamente por el desarrollo de una serie de cambios tanto en las estructuras políticas como en la redistribución del ingreso, es decir, en la implementación de una reforma económica y social que beneficie a los 10 millones de colombianos para los que hasta ahora no se ha gobernado. Esto supone la implementación de un nuevo Pacto Social que recupere para el Estado como instancia política la legitimidad. Y esto no será posible sin la adopción de una profunda reforma democrática del aparato de Estado. Los dos partidos tradicionales deben entender que la nación es mucho más que sus reducidos intereses y que hoy ellos

no son los exclusivos personeros de la democracia en este país. Mientras ello no sea posible la descomposición social, política y cultural, así como el desvertebramiento del Estado, seguirá su marcha.

La reforma democrática del Estado debería contemplar aspectos como: la creación de un verdadero sistema electoral democrático que incluyese: el voto secreto, el financiamiento de las campañas políticas, la creación de una circunscripción electoral para las minorías, el establecimiento de la tarjeta electoral única lo mismo que la preservación real del carácter secreto del voto mediante la modernización del sistema de votaciones. Una reforma verdadera del sistema político creando en la práctica los dos poderes que en nuestro país son seudopoderes: un verdadero poder jurisdiccional autónomo e independiente y un sistema parlamentario cuya responsabilidad sea la conformación del gobierno. Un desmonte del presidencialismo y el establecimiento de un régimen parlamentarista podría significar un proceso de democratización del Estado. Pero supone también que las bases de la legitimidad de este nuevo Estado sean logradas mediante la participación consciente de la población y no sobre el engaño o la triquiñuela que han sido los métodos preferidos por el bloque de clases en el poder.

Esta reforma igualmente debería reordenar el territorio obedeciendo mejor a las características económicas, culturales y sociales de las regiones que a la satisfacción de los intereses particulares de la clase política. Reordenado el territorio debería estipularse la elección popular de los gobernadores y el establecimiento de un régimen provincial.

Todo ello debería ser complementado con una verdadera reforma económica y social que entre otras se encaminase a la creación de una verdadera área social de la economía sobre la base del fortalecimiento de las formas asociativas de propiedad, así como una verdadera reforma agraria y urbana que actuara sobre los desequilibrios de nuestro país. Hay que reconocer que el reformismo liberal dominante ha fracasado en el objetivo de sentar las bases de una democracia moderna, puesto que el costo de la democracia es evidentemente una reforma económica y social. En esta perspectiva la renegociación de la deuda externa como el fortalecimiento de las finanzas estatales cobran mayor importancia •

Régis de Castro Andrade
Politólogo, director del CEDEC y profesor de Ciencia Política en la Universidad de São Paulo.

Pacto democrático, negociación y autoridad

Régis de Castro Andrade*

En la literatura del contractualismo, el pacto político y la forma de constitución de la autoridad legítima —sea ella el soberano, el legislador o el poder ejecutivo— se hace alrededor de la promoción del bien común. El fundamento de la legitimidad y del consenso que se realiza alrededor de la promoción del bien común depende esencialmente de la autoridad, la política se ocupará sobre todo de la ampliación de las bases consensuales. Ahora bien, la democracia moderna es un régimen de disenso, en el cual los partidos y otras organizaciones de la libertad se confrontan a propósito de distintas opciones políticas, de la distribución de bienes materiales y el sentido de la existencia social. La afirmación de los propios intereses (y de la propia identidad) tiende, para cada sujeto, a prevalecer sobre la sustentación del bien común. En esta perspectiva, la expresión *pacto democrático* parece encerrar una contradicción en los términos y una imposibilidad teórica. En estas notas, quiero esbozar argumentos en contra. Sugiero que la democracia, en tanto *resultante* de la libre manifestación de proyectos contradictorios, supone y requiere el concepto de *orden democrático* como objeto racionalmente construido. Y, para acortar una larga historia, diré apenas que, si esto es verdad, el orden democrático constituye el interés general, materia necesaria de todo pacto político. Esta orientación general se divide en los temas de la negociación, de la decisión política, de la gobernabilidad y de la representación, los cuales iluminan desde varios ángulos el núcleo intencional y constructivista de la cuestión democrática. El papel de los aspectos relevantes de esta cuestión, por supuesto, es mucho mayor: considero apenas aquellos que, por su particular importancia, sobre todo en el caso brasileño, no



pueden ser omitidos. La referencia al país se debe, en buena parte, a las urgencias de la época; pero conviene mantener la intención de dar al argumento un alcance más amplio, sin que la trivialidad del debate desmerezca su propio tema.

1. Fundamentación del pacto democrático

En términos simples, se puede describir a la sociedad moderna como una sociedad con pluralidad de sujetos con pretensiones diversas y conflictivas sobre bienes disponibles. Los sujetos serán individuales o

* Traducción de Ana Rodríguez S.



colectivos, públicos o privados; los bienes serán materiales o inmateriales, actuales o futuros —eso no importa aquí—. A pesar de su simplicidad y naturaleza “empírica”, esa proposición inicial privilegia un ángulo de acceso al problema de la sociabilidad (el ángulo de la acción social o política) y define un presupuesto con respecto a ella (la interacción social envuelve desigualdades y es conflictiva).

Supuesto esto, cabe preguntar en primer lugar: ¿En qué condiciones la interacción conflictiva puede ser llamada “democrática”? En resumen: a) cuando el derecho de participación en todas las esferas de la vida social es efectivamente asegurado a todos los miembros de la sociedad; b) cuando, para resolver los conflictos por los bienes que se encuentran en disputa, se preserva el ejercicio del poder o de la autoridad legítima; c) cuando los conflictos se resuelven, fundamentalmente, por la negociación y por el voto.

En segundo lugar: si el término democracia alude a un patrón estable de relaciones, ¿qué es lo que garantiza la continuidad del ordenamiento democrático? Principalmente, tal garantía proviene de la consolidación de un principio de autoridad democrática capaz de evitar la disolución de este tipo de ordenamiento como efecto de los conflictos inherentes a él, en particular, cuando las condiciones sociales, culturales y políticas prevalecientes puedan exacerbar aquellos conflictos al punto de la ruptura. El principio de autoridad se manifiesta específicamente en decisiones soberanas relacionadas con las condiciones básicas de preservación y desarrollo de la democracia.

Esas observaciones tienen implicaciones contradictorias: implican la desigualdad (de preferencias, recursos, proyectos) como elemento constitutivo de la sociedad y también la reducción de la desigualdad como condición de su estabilidad y perfeccionamiento democrático.

Esta segunda implicación requiere alguna elaboración. Se trata de analizar la manera como, en un contexto democrático, se procesa la reducción de las desigualdades. El proceso básico puede ser descrito así: las desigualdades que, en la evaluación de los propios interesados, fuesen consideradas inaceptables, serán reducidas en la medida de su capacidad de movilización de recursos de convicción y negociación (entre las cuales podemos anotar la nitidez y la fundamentación racional de las demandas, la organiza-

ción, el establecimiento de alianzas, el poder de amenazas, etc.) frente a la capacidad del adversario.

Con todo, un modelo de interacción racional de tipo democrático (conduciente, en teoría, a una distribución aceptable de los bienes en disputa) que describe adecuadamente la democracia en acto, se presta menos al análisis de la democracia en construcción. Esto porque el ejercicio democrático: a) supone siempre una situación here-

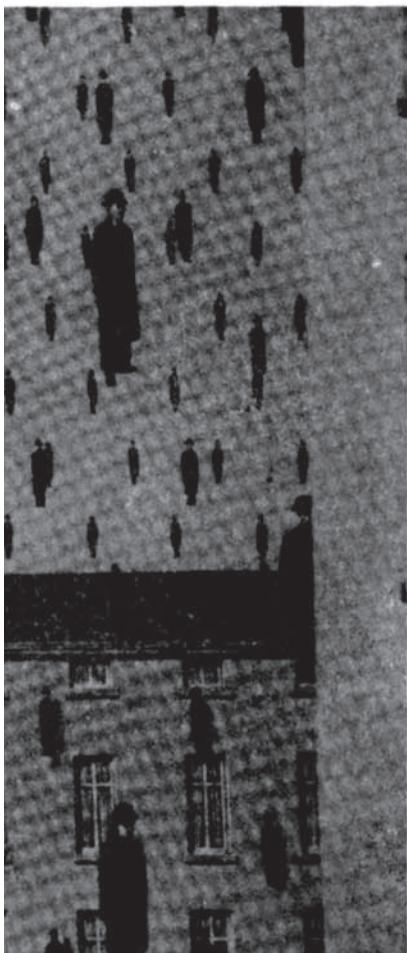


dada de desigualdades (una situación no democrática) y, por eso mismo, b) trae en sí misma, al constituirse como libre confrontación, el riesgo de agravar aquellas desigualdades en un futuro, hasta el punto de tornarla inviable. El argumento es delicado: si la “situación” y el “riesgo” son incorporados al análisis como determinaciones centrales, se camina hacia el autoritarismo. Una posible alternativa de superación del impasse sería delimitar el alcance de la intervención constructiva, restringiéndose a la

reducción de las desigualdades incompatibles con el orden democrático y a los "casos críticos". Falta, naturalmente, precisar estos dos conceptos.

Consideremos, por un momento, la siguiente objeción: la democracia se construye democráticamente, en los límites impuestos por la situación. O en otras palabras: el perfeccionamiento político depende de la habilidad de los actores que, en la formulación de su estrategia, tienen en cuenta la totalidad de los elementos de la situación. En esta formulación, nada escapa a la esfera del juego democrático jugado según las reglas vigentes. El éxito es el éxito del sujeto democrático comprometido con su propia lógica de acción y capaz de volverla vencedora. El argumento supone, es claro, que existan oportunidades de éxito. ¿Qué sucede entonces, si en el juego democrático, la desigualdad inicial es históricamente tan grande que la probabilidad de su reducción tiende a cero (o que la probabilidad de su ampliación tiende a la unidad)? La respuesta es clara: los conflictos se acentúan, las reglas son violadas y la democracia (o si se prefiere, el sujeto democrático) se deslegitima. La interacción estratégica sin la incertidumbre del resultado, se torna un juego de cartas marcadas que no puede ser continuado. A partir de este punto, tres actitudes son posibles: arrepentirse de haber entrado en el juego, admitir la derrota a manos de un adversario que, de una forma u otra, supo ganar, o denunciar el fraude. La primera significa la renuncia a la política. La segunda, la renuncia a la política como esfera de una ética racional, de lo que se deriva la imposibilidad de la denuncia. La tercera actitud implica la afirmación de un orden democrático racionalmente concebido y el reconocimiento de un interés general.

La hipótesis discutida no es irreal y eso lo sabemos todos. La sociedad brasileña abriga un conjunto de formaciones, de temporalidades diversas, en un contexto predominantemente urbano-industrial, conformando un escenario de extrema concentración de recursos políticos, económicos e intelectuales en las manos de unos pocos (sectores de clases y corporaciones), los cuales, por eso mismo, tienden a valerse de los aparatos más que de la competencia por mantener sus posiciones. No obstante, la historia reciente nos muestra que ya no se puede gobernar el país sin elecciones y sin negociación. Sería posible explicar así el ritmo lentísimo y los impasses de la transición.

 La ilustración apenas dramatiza una proposición general: en las sociedades complejas, la desigualdad, matriz de la democracia y fuente, por lo tanto, de los conflictos de estrategia, tiende a transmitirse en el tiempo bajo la forma de situaciones entrópicas en las que la fatalidad de la derrota lleva a algunos jugadores a recusar las propias reglas del juego. Ahora, la competencia les interesa a todos: a los que tienen menos recursos, porque pueden aumentarlos; a los que tienen más, porque, justamente por eso evalúan con optimismo sus posibilidades de éxito. *Contrario sensu*, los que tienen menos temen que, sin competencia, su situación se congele o deteriore; los demás temen perder la posibilidad de ganancias supplementarias.

Desde otro ángulo, el orden democrático es el ámbito necesario de la identificación social: si los sujetos no se constituyen por referencia a una situación de nacimiento o a una jerarquía predefinida, sino como, en las sociedades modernas, por referencia a la libertad del otro, la afirmación de los proyectos particulares frente a los demás constituye el momento esencial del reconocimiento mutuo. Subsistir en libertad es una ganancia que compensa pérdidas eventuales en un mundo de incertidumbres democráticamente admitidas.

Tales son los fundamentos del pacto democrático, por el cual se atribuye a la autoridad pública la tarea de establecer, por vías preventivas (reformas necesarias y políticas sociales) y correctivas (intervenciones tópicas o puntuales en fracasos graves de negociación) las condiciones materiales y formales del juego democrático. Se nota que, desde ese punto de vista, no le cabe al Estado social, como dimensión del Estado democrático, "corregir injusticias sociales" o "proteger a los más débiles"; ni corresponde al Estado económico "promover el desarrollo económico". El Estado hará todo eso porque le compete velar por la democracia, y no apenas en la medida en que las situaciones de ruptura —potenciales o actuales— se manifiesten como situaciones prácticas, vitales.

En el caso de las intervenciones preventivas, la probabilidad de ruptura se manifiesta en la demanda explícita de acción estatal o en la demanda de continuidad de políticas actuales. Las intervenciones, en este tipo de situación, implican decisiones de riesgo por parte de la autoridad. No le compete, sin embargo, prejuzgar en cuanto a la natura-



leza del "caso crítico": la identificación de la "desigualdad intolerable" requiere la actualidad de su no aceptación por parte de los perjudicados en situaciones tópicas. Estas distinciones tienen valor simplemente analítico; ellas apuntan a situaciones de tensión que pueden o no señalar insatisfacciones más "estructurales". En todo caso, la probabilidad de ocurrencia de estas situaciones incide en la negociación política con el Estado de aquellos que se enfrentan con poderes (económicos o políticos) inexpugnables: en esta negociación, entra en juego la posibilidad de ruptura del pacto.

De la premisa de la desigualdad constitutiva de la sociedad, en oposición al requisito de la igualdad, se deriva la legitimidad del disenso. La política democrática busca el procesamiento de los conflictos y no la formación del consenso, excepto en un punto, que es el fortalecimiento del pacto democrático. En el Brasil esto significa, en primer y principal lugar, el desarrollo de estructuras político-institucionales, coercitivas y morales que impidan la iniciativa de la violencia. Carl Schmitt dice que la sustancia de la política es la posibilidad de la guerra. Lo que se propone aquí, por el contrario, es que la política democrática requiere la creciente improbabilidad de la guerra.



2. Una nota sobre la negociación política

La democratización pasa por la diferenciación de las identidades políticas y cobija la sustitución de procedimientos de unificación autoritaria por procedimientos de negociación. Este último concepto requiere algunas especificaciones. La democracia como negociación implica una doble incertidumbre: en cuanto a los resultados y en cuanto a la propia naturaleza de las pretensiones (los contendores pueden cambiar de idea a lo largo de las confrontaciones). De cualquier forma, lo que está en juego no es la verdad; son pretensiones, bien fundamentadas o no, sobre ciertos bienes. La fundamentación racional de una pretensión, con todo, es un poderoso recurso de negociación.

La negociación es un principio de solución de conflictos, y no mero instrumento, a ser utilizado cuando les convenga, o los que tengan el poder de esquilmar al adversario en una determinada situación tópica. La

negociación no es un instrumento del poder. Esto no significa cerrar los ojos para los efectos del poder en la política; se afirma apenas que, en un contexto democrático, el poder es un instrumento de la negociación. Ocupando una cierta posición económica, política, moral, etc. ... Las partes negociadoras hacen referencia, de modo explícito o implícito, al poder que tienen, y el resultado, entre otras cosas, depende de eso.

En fin, conviene no confundir políticas en general (cobijando el Estado, partidos y organizaciones de la sociedad en variadas combinaciones posibles de confrontación) y la negociación de mercado. En política, la negociación no se limita apenas a los objetos de la transacción, sino que también se refiere a las reglas que la presiden. Además de esto, en el mercado, la identidad de las partes no se altera a lo largo de la transacción; en la negociación política la identidad propiamente dicha está en juego (a la racionalidad instrumental se suma la comunicación, en el sentido de Habermas).

3. Sobre la decisión política democrática

En una línea de análisis en que se atribuye a la autoridad legítima una función central en la consolidación de la democracia, el tema de la decisión política se torna relevante. ¿A qué se refiere esta expresión en el ámbito de estas notas?

La decisión política opera sobre alternativas de la situación y consiste en una escogencia arriesgada: el resultado depende de cómo los diversos agentes afectados se comporten frente a ella. O sea, el acto decisivo no se reduce a la optimización de los medios respecto a los desenlaces objetivamente determinables. La responsabilidad política, por lo tanto, es sustantiva. Se trata, efectivamente, de crear el futuro en el ámbito de una situación dada. El acto compromete a la autoridad responsable y constituye en buena parte la dignidad de la política. En un contexto democrático, la decisión concentra, en su fundamentación y en su dirección, la aspiración generalizada de ampliación de las libertades. El alto costo representado por el abandono de otras alternativas —entre otras las de no decidir— será recompensado si, de la escogencia hecha, resulta el perfeccionamiento del orden democrático.

El tema no es usual en el pensamiento brasileño; nuestra experiencia, tanto histórica como reciente, recomienda que se le dé mayor atención. Una constatación inicial: la política nacional, desde este punto de vista, oscila entre una verdadera "ética de indecisión" y un decisionismo descarado. De un lado, "contemporizar", "dar tiempo al tiempo", "dejar hacer para ver cómo queda", "evitar el acomodamiento": me refiero a una actitud de principio, erigida en suprema virtud política, y no a la contemporización como opción estratégica dictada por una situación particular. La "zorra" del folclor, el "político experimentado" y el político del PSD que "no apoya ni A ni B, muy por el contrario", son personajes famosos por su habilidad en no decidir. De otro lado, tenemos las variantes del decisionismo dictatorial, del caudillismo, del "paquete" militar tecnocrático y del "roba pero hace". Los resultados de esta esquizofrenia son conocidos. El análisis hecho por Wanderley Guilherme dos Santos de las causas del 64* provee ejemplos de los impasses profundos que de allí se derivaron. De modo general, y descontadas las excepciones, el Congreso, los partidos y los políticos, con su inoperancia, y el ejecutivo más las Fuerzas Armadas, con su decisionismo entrañado, se acondicionan y se merecen. Esto bastaría para justificar mi escepticismo frente a los autores de inspiración liberal, para quienes el problema simplemente no existe, o si existe, es porque hay mucho de "errado" en el país en cuestión. Tómese el siguiente ejemplo, la siguiente proposición: en la democracia, "uno puede coordinarse con otro sin la presencia coordinadora de un tercero, sin un fin común dominante, sin reglas que prescriban taxativamente las relaciones reciprocas" (Lindblom). Esta posición tendría a su favor la recusación de un modelo en que las decisiones son concentradas en las manos de una autoridad omnisciente. Pero la alternativa no es ésta. No se trata de optar entre la racionalidad difusa, impersonal del mercado, y la racionalidad del Gran Planificador.

La decisión política es un acto de autoridad: *uctoristas non veritas facit legem*. Es verdad que la máxima afirmaba, clásicamente, el primado absoluto de la legalidad sobre cualquier otro orden de consideraciones, inclusive la fundamentación racional de las leyes. Pienso, sin embargo, que se puede mantener interpretándola de otra forma. Modernamente, la decisión como acto sólo

es legítima si se reviste de racionalidad en el contexto que es tomada. Cabe distinguir, por lo tanto, en la estructura del acto, un momento racional y un momento puramente decisivo. En la elaboración de un plan económico —en el que la autoridad es un ministerio técnico— el primer aspecto predomina. En un plebiscito nacional, en el que la autoridad es ejercida directamente por el conjunto de los ciudadanos, predomina el segundo. El interés mayor de la distinción está en mostrar que la intervención de la autoridad democrática no se reduce a su momento racional; en la imposibilidad, a la que se refería Aristóteles, del cálculo perfecto en política, toda decisión implica un riesgo; y, en la discontinuidad de la cadena causal, el acto decisivo gana una dimensión creadora. El momento decisivo es importante porque afecta la autoridad democrática en lo que ella tiene de fundamental: la legitimidad. Esta se adquiere en el momento de su formación (en la escogencia por el voto), pero se mantiene o confirma por el desempeño en el área propia de competencia. El criterio general de desempeño, como ya se indicó, es la capacidad de creación y preservación de las condiciones materiales y formales del juego democrático. Si el desempeño fuera muy malo —o mejor, si el mandato no fuera cumplido— la democracia sufre en su base. En esta línea, se espera que el legislativo vote iniciativas propias y de otros, que controle decididamente al ejecutivo. De éste se espera que formule políticas, las discuta, las someta al legislativo cuando sea necesario y las cumpla.

Se espera que el poder judicial juzgue los pleitos pendientes con rapidez y que los partidos decidan sobre programas coherentes y factibles. Se espera que las autoridades y los políticos tengan la sabiduría política de asumir riesgos y de tomar posición. La decisión democrática niega la indecisión como sustancia de la política y a la decisión como simple acto de poder.

4. Gobernabilidad: un análisis del caso brasileño

Es claro que la decisión política como acto de gobierno no depende apenas de la voluntad de los gobernantes y ni siquiera de la necesidad de decidir. Depende también de los recursos que la posibiliten y



* Se refiere al golpe militar que depuso al presidente constitucional en 1964.

después, que la hagan valer. Del posible desfase entre las demandas dirigidas a la autoridad y los recursos a su disposición, nace el problema de la gobernabilidad.

El tema alude, en el lenguaje corriente, a la amplia gama de cuestiones que van desde la evaluación de coyuntura —“este gobierno está en crisis”— hasta afirmaciones de alta filosofía, del tipo “este país es ingobernable”. Siempre es posible tomar hechos que demuestren lo plausible de semejantes tesis, y por la alarma que en general causan, no pasan de movimientos en el juego de poder. Conviene evitar ese terreno movedizo. En otro plano de consideraciones, la literatura sobre el tema habla respecto a las contradicciones e impasses del sistema capitalista en general. En Habermas, la crisis de gobernabilidad se presenta, simplificando, como el resultado de un círculo vicioso: el sistema administrativo no consigue atender la demanda de control proveniente del sistema económico (crisis de racionalidad) y perdiendo legitimidad, genera una situación en que aquel control se torna aún más necesario. En O’Connor, la crisis tiene origen en la contradicción entre la función de acumulación y la función de legitimación del Estado y se expresa como crisis fiscal. El interés de estos análisis para la teoría del capitalismo maduro es evidente; pero, para comprender el funcionamiento de un régimen democrático, se requiere de otro tipo de reflexión.

Huntington se acerca al asunto en el plano propiamente político: “La gobernabilidad de una democracia —dice él— depende de la relación entre la autoridad de sus instituciones de gobierno y la fuerza de las instituciones de oposición”. Dicho de esta forma el recurso por excelencia de gobierno es la autoridad, o la legitimidad de las instituciones democráticas; a ella se contraponen las presiones (reivindicaciones, críticas, no cooperación) de la oposición organizada, perjudiciales para la democracia. La dificultad mayor de esta definición está en que puesta la cuestión en estos términos, recursos y demandas presentan un alto grado de interdependencia, semejante a la de los vasos comunicantes. De hecho, no se puede concebir un gobierno altamente legítimo (en virtud de las instituciones que lo sustentan) que tenga contra si oposiciones poderosas, tanto que le impidan gobernar. La existencia de tales oposiciones, por otro lado, “manifestaría la deslegitimación de la autoridad democrática y podría llevarla a su destitución”. En el contexto general del pensamiento de

Huntington, la “oposición” es sobre todo el pretorianismo, característico de las democracias en formación. Ahora, a pesar de la relevancia del tema en el Brasil, no es satisfactorio reducir la cuestión de la gobernabilidad a la menor posibilidad de intervención militar.

Reexaminemos, por lo tanto, el problema desde otro ángulo. Admitamos como tesis que la gobernabilidad mide la relación entre la capacidad del gobierno (y no la legitimidad del gobierno en ejercicio) y la demanda de gobierno. Estas dos variables son relativamente independientes. La capacidad depende de recursos económicos (no solo del presupuesto fiscal anual, sino de la tasa fiscal global “tolerable” en el período en cuestión, más los recursos de empréstitos y las modalidades usuales de su utilización) e institucionales (desde el punto de vista de su operacionalidad política y técnica). La demanda de gobierno designa expectativas históricas o actuales, traducidas en reivindicaciones concretas que son presentadas al gobierno elegido, cualquiera que él sea. En cierta medida, la legitimidad también afecta la gobernabilidad: un gobierno dotado de gran legitimidad, sobre todo en situaciones de emergencia, puede pedir sacrificios y, por esa vía, reducir la demanda, aumentar los recursos a su disposición o ambas cosas. Pero, en la perspectiva aquí anotada, la legitimidad es más un prerrequisito que una solución del problema.



Evidentemente, el incremento de las demandas de gobierno puede ser atribuido a dos factores: ampliación acelerada de las reivindicaciones y/o la insuficiencia o mala utilización de los recursos. El Brasil enfrenta graves problemas de gobierno porque los dos factores operan al mismo tiempo. En el fondo, se trata de la dificultad de conducir un país de capitalismo dinámico y salvaje, con deudas enormes y habitado por una población miserable en su gran mayoría. Pero eso no explica mayor cosa, pues, por desastrosa que sea la situación, el

país tiene que ser gobernado. ¿Cómo se traduce esta problemática general en términos de gobernabilidad?

La demanda de gobierno se descompone en dos tipos de presiones: la que exige la atención de la "deuda social" y la que reivindica más participación democrática. La "deuda social" se acumuló a lo largo de la historia. Sólo recientemente, sin embargo, la población tomó conciencia de ella; ello significa, en la práctica, una súbita extensión de los derechos sociales, en un ritmo mucho más alto que el del crecimiento de los recursos necesarios para su satisfacción. La demanda de participación política, contenida bajo el régimen militar, también explotó con el fin del régimen y se activó todavía más con las promesas de la Nueva República.



y los intereses de esta deuda se incorporan a los costos de su mantenimiento.

Desde el punto de vista institucional, y sin mencionar el grado de autonomía de las Fuerzas Armadas, el gobierno tiene una baja capacidad de acción, particularmente en el área social, debido a la ineficiencia de la burocracia (mal paga, incompetente y super-aumentada), y a la falta de adecuación de las instituciones políticas (partidos heterogéneos y volubles, Congreso desprestigiado e inoperante, justicia morosa, etc.).

Para gobernar, los gobernantes suplen las carencias económicas con emisiones y

aumento de la deuda; las dificultades institucionales son limitadas por la distribución de cargos y favores a grupos y fracciones políticos. Vistas las cosas de este modo, la inflación y la política clientelista, el nepotismo y el sorteo de los gobiernos son expresiones de la ingobernabilidad democrática.

Es evidente que este cuadro no configura una "crisis fiscal" (a corregir mediante una readecuación de presupuesto y gasto), ni una "crisis de racionalidad" (que en su aspecto técnico reclamaría más planificación).

La crisis de gobernabilidad en el Brasil es antes que nada, una crisis política, esto es, hablando respecto a su prerequisito: ella sólo se puede resolver mediante la ampliación de la legitimidad popular de las instituciones. Al lado de iniciativas dirigidas a aumentar la capacidad de gobierno, es indispensable atacar el problema en el plano del sistema político global. Su solución cobija una revolución democrática.

La cuestión, en suma, no se resuelve simplemente con el cambio de gobernantes. La legitimidad electoral no da al presidente poderes para alterar las funciones de demanda y de capacidad de gobierno porque la implementación de políticas en el país requiere, además, *la legitimación por parte de las élites*. Depende, en otras palabras, del apoyo de los caciques políticos, de los gobernadores, de grupos financieros y corporativos. Ahora, el aumento de la capacidad de gobernar (mediante la racionalización de los gastos públicos, reducción y cualificación del funcionamiento, alteración del reglamento del congreso, etc.) hiere, precisamente, los intereses de aquellas élites legitimadoras.

Es evidente que si las instituciones (y los políticos) se legitiman por su sensibilidad a las demandas sociales, la situación es otra. La ampliación de la legitimidad popular es un proceso que, en el Brasil, requiere perfeccionamiento del sistema electoral, de las modalidades de representación y de las condiciones de participación directa de la población en los asuntos del gobierno.

5. Representación política y sociedad

La representación es tema central de la grande y espinosa cuestión de la separación entre sociedad y Estado en el Brasil. En buena parte, la famosa separación se

debe al desprecio de los "políticos", vistos en general como corruptos, incompetentes y mentirosos: los ciudadanos no se sienten representados. Esto no impide, en verdad, que sigan votando. El pueblo no quiere la dictadura, sin embargo no aprecia las instituciones democráticas y tampoco las defiende. Tal vez crezca en el país el vago sentimiento de que los órganos representativos son instrumentos indispensables de la democracia; pero para que este sentimiento se consolide, las características de representación, en el país, tienen que ser profundamente modificadas. El grado de inmoralidad de los "políticos", en todos los niveles, y la generalización del debate sobre esta cuestión pueden favorecer algunos cambios necesarios.

En el Brasil han prevalecido, en la doctrina y en la práctica, dos modalidades de representación. La primera es la *representación simbólica*, electiva o no, propia de situaciones en que el gran líder encarna el pueblo o, incluso, en que un gobierno militar encarna la nación del futuro y pretende legitimarse *a posteriori*. La segunda es una corruptela de la *representación política liberal* o fiduciaria, caracterizada por el mandato libre. Ambas proceden de la unificación ilusoria de la base representada, por encima de la diversidad real de la sociedad: en un caso, el representado es el pueblo y la nación (a quien se debe proteger y guiar); en otro es la ciudadanía, o mejor, el "electorado" anónimo y crédulo, al cual no se debe nada, tan sólo promesas preelectorales. La crítica de la izquierda es conocida: en el Brasil, la representación es una ficción al servicio de los intereses dominantes. En la medida en que la función simbólica de la constitución de la unidad política es inherente a toda autoridad legítima, la crítica es eficaz. Ella lleva, implícita o explícitamente, a la idea de una representación sociológica de los intereses.

En este paradigma, el órgano representativo refleja la sociedad, tomando base en las asambleas, los representantes de clase, grupos de intereses, minorías, etc., en la proporción del tamaño de esos sectores. El mandato, naturalmente, se torna más específico e imperativo. Se espera que, de esta forma: a) los electores puedan controlar de cerca a los mandatarios, y que b) estos últimos puedan defender mejor los intereses de los representados junto con el gobierno (función de intermediación). Se trata, evidentemente, de un modelo en el que se con-

fiere al compromiso ético-político de "defensa de los intereses" de los representados, propio del mandato político, las características de la representación jurídica, esto es, la especificidad de las instrucciones y la revocabilidad de los mandatos.

La propuesta es atrayente. Es verdad que la función de intermediación es propia de las formas primitivas del parlamento, en el que los representantes de los Estados engañaban con el monarca; pero, la primacía del ejecutivo en el Brasil, ¿no configura una situación similar? Por otro lado, la ausencia de controles y la impunidad de que gozan los parlamentarios justifican medidas drásticas de corrección. Aun en el proyecto de consolidación democrática que se esboza, estas propuestas tienen aplicación limitada. Los parlamentarios modernos son parte del gobierno: representan a los ciudadanos frente al Estado y, frente a ellos, son parte del Estado. Además, el modelo padece de una "ilusión sociológica": en la que se considera que una situación social (de clase u otras) bien definida genera automáticamente políticas que le corresponden (G. Sartori). Se puede admitir que la distancia entre sociedad y política pueda ser reducida por la vía del mandato imperativo, pero con esta hipótesis se crea un serio obstáculo para la realización de la función central de los órganos legislativos, la cual consiste en el debate y negociación de las decisiones propias y de los otros poderes. Por último, queda la dificultad de definir los sectores sociales que van a ser representados, y en qué proporción. Cualquier definición *a priori* de esta cuestión es arbitraria. La posibilidad de identificación objetiva de los grupos sociales no altera el argumento, porque la conformación política de la sociedad diverge, algunas veces profundamente, de su estructura de intereses sectoriales, valores, patrones de comportamiento, etc. La configuración política retiene de la sociedad lo que ella tiene de políticamente relevante, y la relevancia política de un sector se mide por su capacidad de intervenir en la esfera pública a través de su capacidad de movilizar, presionar, elegir, persuadir y hacer alianzas.

Es probable que la representación política de la nación ya no pueda sustentarse en sus elementos simbólicos simplemente, a pesar de la importancia que las grandes personalidades, como Tancredo Neves, pueden tener en la reconstrucción del sentido de la existencia común. O mejor: la imagen de la uni-



dad tiende a destacarse, a fijarse en su función puramente simbólica, como una condición implícita de posibilidad de los conflictos reales. Se puede explicar de esta forma el amplio apoyo que fórmulas de gobierno más o menos parlamentaristas tienen hoy, en que se procura reforzar la majestad del jefe del Estado y protegerlo de las vicisitudes diarias. Esta evolución replantea el problema de la representación de manera dramática.

La ficción de la ciudadanía homogénea se deshace; la representación liberal, de base fiduciaria, en las condiciones brasileras, no se sustenta siquiera en discusiones de doctrina. La sociedad es plural y sus contradicciones penetran la esfera política por todos los lados. Pero tampoco se resuelve el problema por la vía de la representación sociológica. Además de las razones expuestas, ella no forma parte de nuestra tradición política, todo lo contrario. El corporativismo varguista, por el cual se impone la representación clasista, tenía más una función de control que de representación. El impasse apenas refuerza la necesidad de llevar adelante la reflexión sobre la *representación democrática* entre nosotros, aunque las condiciones para su desarrollo sean muy desfavorables.

A este respecto, dos cuestiones interligadas merecen atención: la de saber *quién* (o qué intereses) son representados, y la de la *responsabilidad* del representante. En cuanto a la primera, nos encontramos desde el inicio con una dificultad. El mandato es esencialmente político; el mandatario se obliga a actuar en favor del interés general, que es la consolidación y perfeccionamiento de la democracia. Sin embargo, él no es electo por la nación o por el pueblo, sino por su sector social, o por una región, frente a los cuales se responsabiliza. La dificultad se resuelve por la mediación partidista: los términos del mandato son definidos por programas políticos que, aunque diferentes, contemplan la sociedad como un todo y no los intereses particulares aislados. Igual los partidos de base o ideología clasista tienen que responder a esta condición. Pero, como tendencia general, en un contexto de competencia democrática, la multiplicidad de los intereses sociales no se transfiere tal cual a la esfera política, sino por la vía de opciones globales que agregan aquellos intereses. La representatividad sociológica persiste, en mayor o menor grado, según el partido, pero

el elemento específicamente político, base del mandato, es la articulación de los intereses representados en un programa de gobierno para el conjunto de la sociedad.

Desde este punto de vista, la representación electiva conlleva un triple compromiso: del partido frente a los electores, de los elegidos frente al partido y de los elegidos frente a los electores. La suerte de los candidatos depende, evidentemente, del desempeño partidario; si el partido no cumple el programa, o no tiene competencia para defenderlo, todos pierden. Por esto mismo, le corresponde a los partidos exigir de sus representantes fidelidad a sus propuestas. Pero los representantes han asumido compromisos personales con su base. La consecuencia más importante de estas observaciones es la distinción entre *responsabilidad funcional*, o independencia, de los representantes, que concierne a su desempeño en la promoción del interés general tal como es definido en el programa del partido, y su *responsabilidad personal*, o dependiente, con respecto a los sectores particulares que lo eligieron (G. Sartori). Los representantes están ligados tanto al partido como al electorado; tal es el fundamento racional de un sistema electoral mixto, mayoritario y proporcional (basado en listas de partido).

La responsabilidad tiene primacía sobre la representatividad, pero la responsabilidad personal de los parlamentarios permanece y en el Brasil, como se puede apreciar, tiende a ser reforzada. Como la posibilidad de revocar el mandato en cualquier momento, por parte de las bases, trae más daños que beneficios, quedan tres mecanismos de control de la acción de los mandatarios. El primero es la presión de la opinión pública, con base en amplia información, sobre su comportamiento. El segundo es la aplicación rigurosa del código de ética partidista. El tercero es la reducción de la circunscripción electoral, con el fin de vincular más estrechamente al representante a una base distrital definida ●



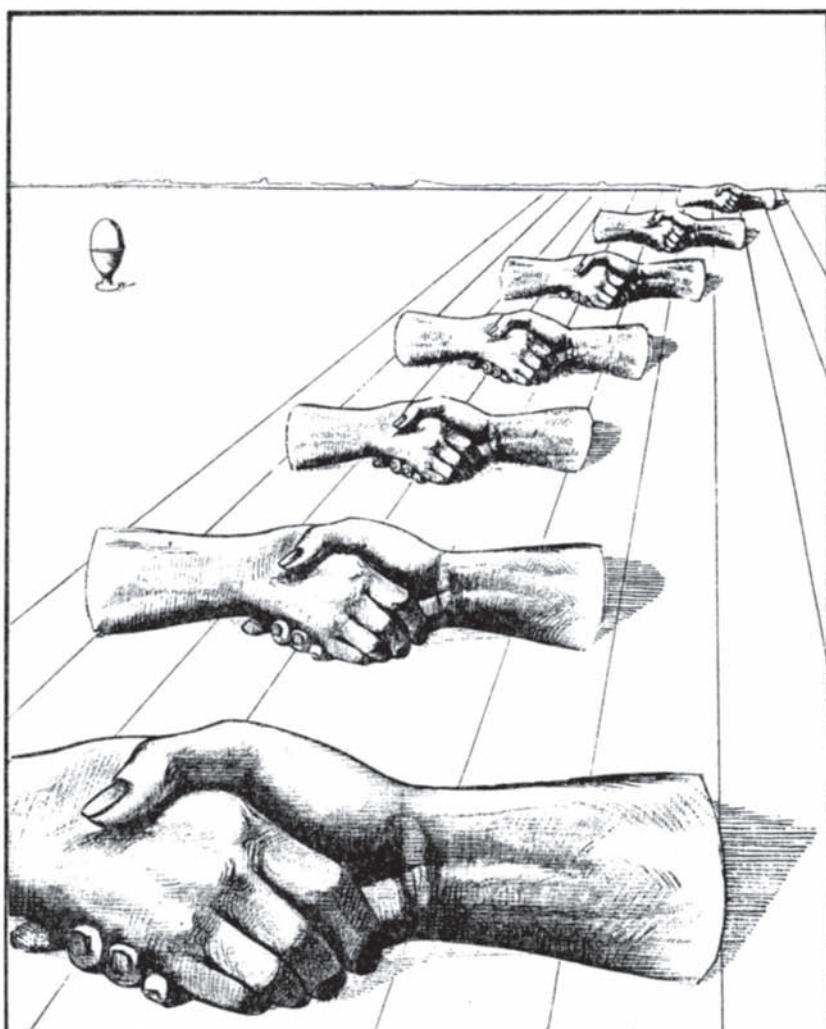
(Tomado de la revista LUA NOVA, vol. 4, No. 2, abril-junio/1988, No. 14, publicado por CEDEC.

Orlando Fals Borda

Profesor Emérito del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Presidente del CEAAL (Consejo de Educación de Adultos de América Latina).

El papel político de los Movimientos Sociales*

Orlando Fals Borda



Acudo ante mis colegas, algo animoso a pesar de las terribles circunstancias de nuestro país, con el fin de comunicar una experiencia —o una convicción— a la que he llegado, junto con muchos otros, por virtud de la práctica y de la reflexión acumuladas en los últimos veinte años.

Aunque me digan que estoy cayendo otra vez en mi inveterado optimismo (que tantos de ustedes me han glosado justamente),

deseo hablarles sobre una vía alterna de organización social y acción transformadora que creo puede aliviar nuestra violencia y sus presentes secuelas de terrorismo. No es la única vía, por supuesto, pero se dirige al meollo de la cuestión, que considero política o de manejo político. Esta forma alterna de organización y acción es la que están ofreciendo los movimientos sociales de naturaleza cívica y democrática (no los narcofascistas de reciente data) cuando se deciden a llenar, a su manera y con su propia ideología, el vacío de poder existente. Porque los partidos tradicionales y sus dirigentes, cuyo fracaso y culpabilidad histórica por lo que ocurre hoy en Colombia son evidentes, no nos ofrecen soluciones adecuadas; antes dan muestras de ser "bueyes cansados" y víctimas de sus propios inventos: con todo y su ciega soberbia, están cosechando en violencia, muerte y destrucción lo que sembraron, especialmente a partir de 1928.

Para lograr el objetivo humano y patriótico de reconstruir nuestra maltrecha sociedad, desde hace un tiempo los nuevos movimientos sociales, cívicos y culturales han estado sobrepasando las coyunturas locales en que se iniciaron, se están coordinando en niveles más complejos y, si persisten así, pueden llegar a asumir un papel protagónico regional y nacional. Están a punto de realizarlo. Esta es la esperanza que me anima para referirme ahora a este crucial desarrollo, como creo es el caso de muchos otros compatriotas y colegas que han venido estudiando el fenómeno, actuando en él, o sufriendo las consecuencias de las nefastas decisiones políticas de nuestros actuales dirigentes.

* Texto de la conferencia inaugural del VII Congreso Nacional de Sociología (Barranquilla, octubre 12 de 1989), con modificaciones y adiciones posteriores.

Quiero añadir otro elemento: que consultado el horóscopo, éste parece ser el momento más adecuado para actuar en la conformación de un gran movimiento alternativo nacional, pues todas las combinaciones posibles de los entrecrucos de las estrellas son de buen augurio.

Deseo también invitar a preguntarnos si pudiera haber otras soluciones prácticas o estructurales para la violencia y el terrorismo distintas de la que los movimientos sociales apersonan, o de aquellas propuestas que, aunque bien intencionadas, no han dado el resultado adecuado. Este congreso nos demuestra una vez más cuán completos son los análisis de la violencia vista desde muchos ángulos, y cuán complejas las fórmulas específicas para aliviarla. Eso lo sabemos desde 1962, confirmado y ampliado con el estudio de los violentólogos de 1987 y otras importantes monografías. ¿Qué más se puede hacer? Pensemos en los aspectos prácticos de todas esas recomendaciones. Veremos con ellas que, en últimas, exigen redefinir lo que queremos decir y hacer en lo político y con la política, reconstruir el Estado y la nación, reinventar los partidos y el poder. Es la tarea evolutiva y crítica que, sin caer en la cuenta de ello totalmente, han venido realizando los movimientos sociales democráticos en América Latina y en Colombia desde cuando irrumpieron en su ciclo actual hacia 1964¹.

Recordemos que, en nuestro continente, respondimos desde entonces al autoritarismo militar, a las intervenciones externas, a la marginalidad de las masas, y a las desenfocadas políticas llamadas de "desarrollo económico y social" impuestas por países ricos y oligarquías consulares a partir de la Segunda Guerra Mundial². Estas políticas tecnocráticas, que más que todo produjeron subdesarrollo y enriquecieron a los ricos —pues éstos no dejaron "gotejar" mucho los recursos hacia las clases productoras inferiores— agudizaron la explotación y la dependencia que venían de atrás con el hambre, la miseria y la ignorancia. Se trata, pues, de un ciclo activo, todavía en evolución porque estos problemas básicos de los pueblos no se han resuelto a su favor. En respuesta, millones de personas subordinadas y olvidadas por los poderosos han logrado articular expectativas propias y realizar con sus movimientos luchas independientes por soluciones democráticas. Con ello se ha demostrado una vez más la fuerza del impulso creador del hombre y de la

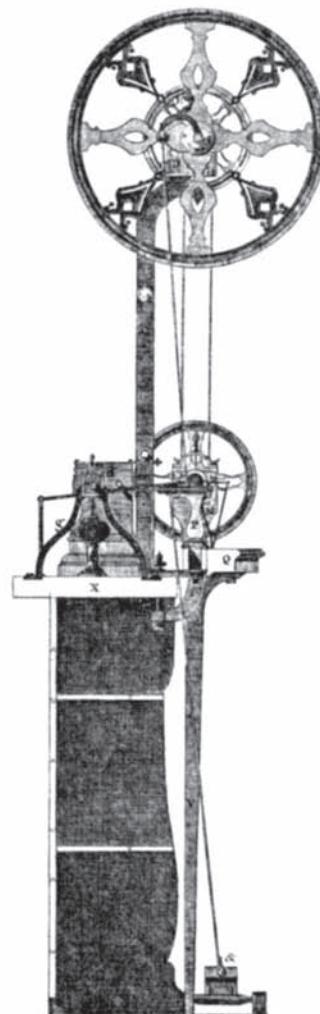
mujer y su capacidad de resistencia ante las injusticias estructurales y ante la violencia rampante³.

Esta ponencia tiene dos partes: una analítica, que va primero, derivada de mis observaciones y experiencias directas de los últimos años; y una proyectiva o interpretativa en la que, basado en lo anterior, expreso mis personales preocupaciones como científico social que siente que no puede quedarse con los brazos cruzados, o silencioso ante los dolorosos procesos que está viviendo en unión con los suyos⁴.

Cómo redefinimos lo político

Dos de los aspectos prácticos de los movimientos sociales y populares que más curiosidad —y expectativa— han suscitado entre los estudiosos son: 1) su permanencia en el tiempo; y 2) su expansión en el espacio territorial o sociogeográfico. Ambos aspectos son importantes porque constituyen índices de debilidad o fuerza en los movimientos, porque inciden en el componente político, y porque crean "cultura política". Esto es muy significativo, por cuanto la política ha sido una actividad para la cual los movimientos nunca se sintieron listos, especialmente durante los primeros años. Por el contrario, siempre hubo en ellos, o en su personal dirigente y orientador, una gran desconfianza por todo lo que oliera a la politiquería tradicional, desconfianza por lo demás justificada.

Ha habido suficientes explicaciones de esa primera reacción negativa, por lo menos en América Latina. En efecto, recordemos que los movimientos surgieron casi espontáneamente desde las bases y periferias sociales, en sitios específicos y por necesidades

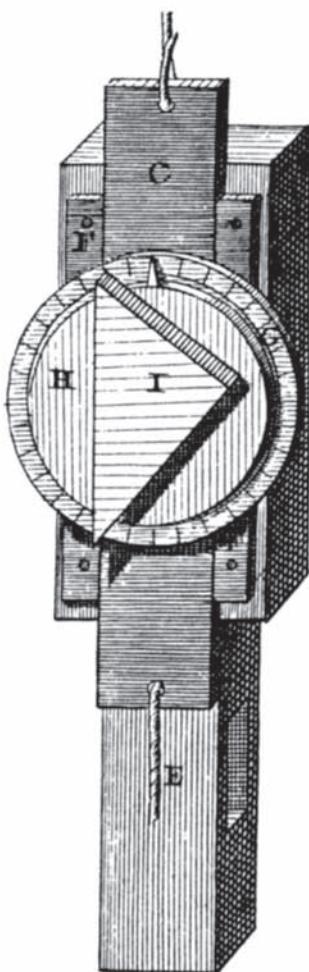


1. Es la fecha del golpe militar contra Joao Goulart en el Brasil, pero ya había antecedentes; cf. Gino Germani, *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires, Paidós, 1962.

2. Véanse los muchos estudios al respecto, como los citados en trabajos de Tilman Evers, Luis Alberto Restrepo, André Gunder Frank, David Slater, Ernesto Laclau y Richard Falk, que son ampliamente conocidos.

3. Conviene comparar estas observaciones con otras interpretaciones reducidas, como las eurocéntricas de Zsuzsa Hegedus, "Social Movements and Social Change in Self-Creative Society", *International Sociology*, IV, No. 1, marzo 1989, 19-36.

4. Cf. Ruth C. L. Cardoso, "Movimentos sociais na América Latina", *Revista Brasileira das Ciências Sociais*, II, No. 5, 1987, p. 27-37.



concretas. Sus dirigentes eran personas preocupadas por el estancamiento económico y el militarismo, frustradas por la verticalidad y el sectarismo de grupos vanguardistas revolucionarios; éramos académicos y maestros que desertábamos de colegios y universidades incapaces de responder a los desafíos de los tiempos; eran visionarios críticos de la religiosidad que querían construir una Nueva Jerusalén. Habitábamos entonces en el reino de lo micro y cotidiano, el de los cortos pasos cuidadosos, en cuyo contexto coyuntural se realizaban, como se hace todavía, tanto los actos de protesta y rebeldía como las búsquedas de identidad cultural, ecorregional, social, étnica, de género, artística, etc., como medios naturales de autodefensa. Casi todas esas actividades quedaban aparte de estructuras partidistas u organismos establecidos.

Juzgando según la experiencia histórica, especialmente la del ciclo anterior de movimientos del siglo XIX, era de esperarse que los de nuestra época fueran tan cortos como las coyunturas en que surgieron. O que sus líderes resultaran igualmente cooptables por los políticos y cayeran víctimas de la represión oficial. Así ocurrió en muchísimos y dolorosos casos, desde Tlatelolco hasta los Mapuches. No obstante, empezó a crearse una concatenación de conflictos que obligaron a ligar una protesta o lucha por derechos y servicios con otra, a buscar aliados firmes de diferentes orígenes sociales, y a conformar redes de apoyo mutuo y coordinadoras a varios niveles. Un mecanismo ágil y eficaz fue el de los foros, encuentros o festivales por temas específicos. Tales tendencias al autoexamen y a la afirmación interna y externa fueron ampliando el espacio de la confrontación y el nivel del reconocimiento propio, prolongando la vida y mejorando la eficacia de buen número de movimientos. Llevó a articularlos para la acción política, social y cultural en ámbitos mayores, especialmente en la “región” concebida socio-geográficamente. Se sentaron de esta manera los fundamentos para una cultura política ciudadana diferente, una educación para la democracia auténtica.

La institución del contrapoder

En muchas partes, esta primera y esquemática coordinación funcional rompió en los movimientos aquellas resistencias iniciales internas que abogaban contra la for-

malización y, de manera paradójica, llevó a institucionalizar a los mismos movimientos. Ello no implicó establecer ninguna jerarquía ni mandos centrales, ni hubo predominio de burocracias, aunque con el paso del tiempo aparecieron servicios profesionales calificados. Se aplicaron principios sobre democracia interna, participación de las bases, cabildos abiertos, colectivización y rotación del liderazgo y absoluta transparencia administrativa, es decir, hubo automedicina y autocontrol. En esta forma se obtuvo una continuidad de acción impensada antes, y se expandieron los límites de los trabajos más allá de la comunidad local.

Parecía como si se estuviera contradiciendo la razón de ser específica de los movimientos; pero quizás por la profundidad y gravedad de la crisis socioeconómica de nuestros países y por la dinámica misma de los problemas reales confrontados, se fueron despejando ante los movimientos otras rutas prácticas distintas de la protesta específica. Sobresalió de entre esas posibilidades la de actuar contra el poder coercitivo externo y superior cuyo peso limitante en las luchas no podía ignorarse. Constataron entonces que el accionar de los movimientos por el progreso local y la justificación de su continuación como factores democráticos de cambio eran, en últimas, de naturaleza política y macroestructural. Su foco estaba en el Estado desarrollista tecnocrático, autoritario y monopólico, así como en los pactos sociales que le habían dado vida y legitimidad. Hacia allí debían dirigirse entonces los esfuerzos de cambio, con la misma o quizás mayor intensidad que en las anteriores luchas, articulando un nuevo “contrapoder”.

Construcción de redes: de la protesta a la propuesta

Esta nueva cultura política obligó a muchos movimientos locales y a sus dirigentes a desbordar su visión cotidiana original, a descartar los restos de su limitante sectarismo, a expandirse en varias direcciones, y a asociarse en frentes unidos de acción. Pasaron así de lo micro a lo macro, de la protesta a la propuesta. Al hacerlo rompieron las dos condiciones iniciales mencionadas: su coyunturalismo reducido en el tiempo y su localismo territorial; y establecieron canales de doble vía, de las bases hacia arriba y desde arriba hacia las bases en nuevas y más simétricas modalida-

des de intercambio. En esta nueva etapa de expansión y equilibrio han venido funcionando en varios países desde hace cerca de un lustro. No es mucho tiempo, pero que esté ocurriendo puede tener un significado trascendental para los pueblos.

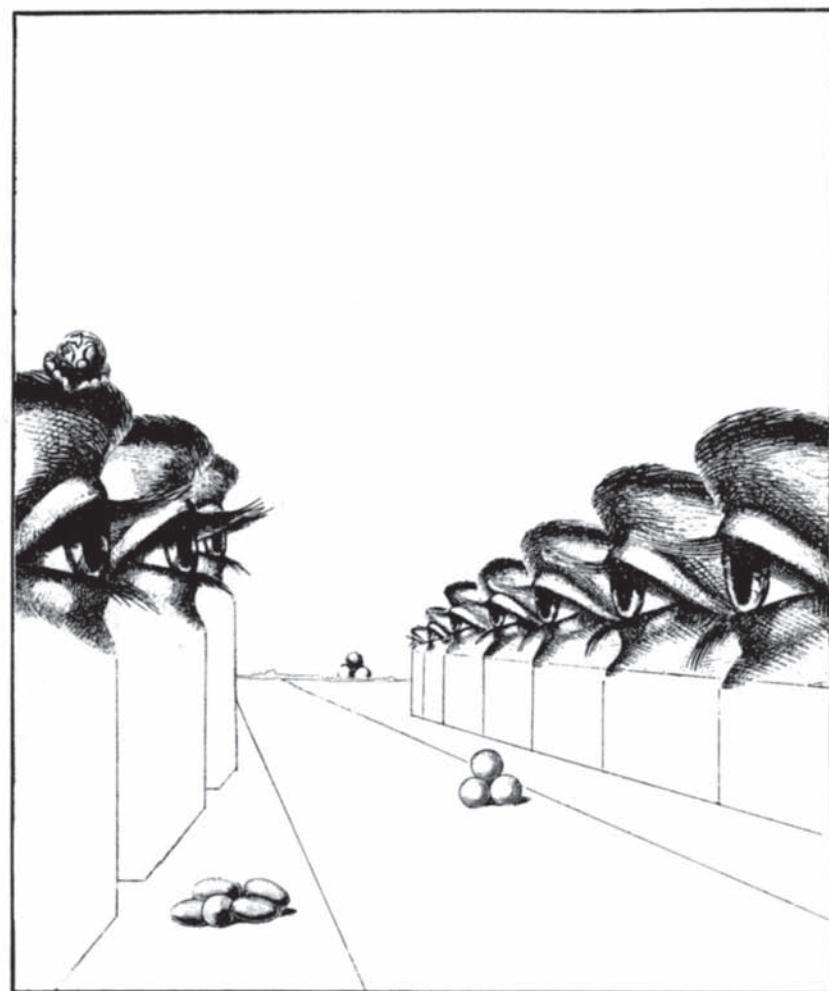
En general, no puede ser visto sino como algo extraordinario que los movimientos sociales y populares se hayan sostenido contra viento y marea durante estos veinte años de graves conflictos y violencias múltiples. Han sobrevivido a partidos y agrupaciones políticas fundadas durante este mismo lapso según reglas clásicas de organización, que muy pronto sucumbieron. En cambio, a pesar de las inevitables fisuras, tensiones e inconsistencias internas, a pesar de asesinatos y prisiones y torturas, los movimientos han persistido y se han extendido a las regiones sociogeográficas a través de las redes y coordinadoras mencionadas (asociaciones de juntas comunales y mingas, cooperativas de vivienda popular y de "pueblos jóvenes", campañas de educación popular, etc.). De esta manera unida siguen resistiendo las tentaciones de la instrumentación izquierdista radical, así como los embates de la cooptación y la represión que ejercen sobre ellos y sus líderes los partidos y gobiernos existentes.

Es cierto que ha habido deserciones y transferencias de "mañas" politiqueras al seno de movimientos. Pero como muchos de los organismos del "Establecimiento" afectan un inmenso des prestigio, ingresar a ellos, imitar sus prácticas reaccionarias o inmorales, o reforzarlos en otras formas ya no se ve como un paso adelante para las personas decididamente involucradas en los movimientos. Muchas instituciones dominantes, como los partidos tradicionales, se han deslegitimado ante los pueblos, entre otras razones porque han perdido su capacidad de actuar como mediadores y sustentadores de los intereses de los grupos desprotegidos o perseguidos y han tolerado la descomposición social, como ocurre en Colombia con la violencia y el actual terrorismo.

Nuevas alternativas políticas

En muchas partes, la deslegitimación de los partidos y de los gobiernos por su tolerancia de los abusos, ha creado un vacío de poder. Los movimientos sociales, en su evolución expansiva, han venido llenando

ese vacío local y regionalmente, a su manera, como viene dicho, al plantear propuestas alternativas de sociedad y de contrato social en que puedan confluir desde sus diversas actividades y puntos de arranque inicial. Ahora, a través de las redes afirmadas y otros mecanismos ya maduros de coordinación regional, muchos de ellos empiezan a proponer o exigir cambios programáticos o estructurales para toda la sociedad. Estos han constituido una vanguardia nacional o



suprarregional de acción y compromiso para el cambio, mientras que los otros movimientos van quedando reducidos a las tareas reivindicativas de los primeros años del ciclo actual de reactivación.

Al dar el salto de lo micro a lo macro y considerar también la vía inversa en estas formas estructurales; al encontrarse en el plano de las ideas y metas generales sin perder su identidad, integridad, liderazgo y autonomía como movimientos, los más ade-

lantados de estos se están convirtiendo, o ya se han convertido en varias partes, en alternativas políticas de consideración. Son alternativas que tienden a afianzarse por el vacío político aludido, por la crisis del desarrollismo y de los organismos o instituciones existentes. Por eso, a diferencia de lo ocurrido en épocas pasadas, muchos movimientos importantes no han reforzado ni dado origen a partidos como los hemos conocido, puesto que estos se ven como fórmulas obsoletas de organización política, o peor, como fomentadores de violencia, corrupción y abuso de poder. Muchos de los movimientos adelantados han empezado a asumir el papel de los partidos tradicionales de manera más directa y eficaz, delimitando un campo mayor de participación democrática.

Esta actitud crítica hacia los partidos está cumpliendo la importante función de desmitificarlos. Muchos activistas han descubierto, como Marx en su época, que los partidos no son las únicas formas posibles de organización para la acción política; que nacieron en Europa en un contexto histórico y cultural específico del siglo XVIII; que no han sido fundamentales para acceder al poder (casos Cuba y Nicaragua); que se convierten en peso negativo para el cambio cuando se exceden en jerarquización y verticalidad, por los intereses creados de grupo o de clase social a que se ven reducidos, por su frecuente idealización de la fuerza e implementación de la violencia, por la manipulación y degradación que muchas veces toleran. En cambio, en los movimientos se trata de realizar una búsqueda creadora de formas alternativas de organización y acción política. Todavía no han cristalizado. Pero el desafío a los partidos tradicionales en cuanto a su organización, inspiración y moralidad es cada día más rotundo⁵.

No se trata sólo de una cuestión de términos: partido o movimiento, aunque ello pueda tener efectos prácticos. El hecho de que por ley todavía deba haber "partidos", como ocurre en Chile y México, no oculta el reto a fondo que los movimientos adelantados les han hecho en sus concepciones, estructuras y procedimientos: tienen que cambiar si quieren sobrevivir. De otra parte, los movimientos como tales pueden seguir siendo alternativas políticas, ya que aquí hay campo suficiente para la imaginación y la creatividad adaptadas a nuestra especial historia, cultura y medio ambiente. Tendrán que seguir demostrando cómo son las nuevas formas necesarias de hacer política,

especialmente para resolver problemas agudos como los de la pobreza, la explotación y la violencia. La experiencia sigue siendo una buena maestra, de modo que conviene analizar algunos de los casos actuales que parecen pertinentes.

Ilustraciones contemporáneas

El Partido de los Trabajadores (PT) del Brasil (aunque se designe "partido", no lo es en la práctica, según lo reconocen sus fundadores y directivos)⁶ no es por lo menos



un partido como los otros: ha sido el resultado de un proceso organizador totalizante con sectores de trabajadores, líderes comu-

5. Así ha ocurrido en ciclos anteriores de despertar de movimientos, cuando lo político se ha redefinido por su acción. Recordemos, por ejemplo, el caso del cartismo inglés (1838-1848), trampolín del Partido Laborista, o el de los movimientos campesinos, indígenas, sindicales y estudiantiles de Colombia, Perú y otros países durante la década de 1920, que reforzaron y reorientaron al liberalismo. Movimientos maduros como el feminista, el del sufragio universal, el gandiano hindú, hasta el de los trabajadores, tuvieron el mismo efecto retador y renovante en los partidos existentes.

6. Francisco C. Weffort, "Democracia y revolución", *Cuadernos políticos*, No. 56, enero-abril 1989, p. 5-18.

nales y religiosos, intelectuales orgánicos (entre ellos Paulo Freire, el educador), que desarrollaron un programa común de acción política, económica, social y cultural que desbordó lo gremial y local y cubre ahora a toda la sociedad brasileña⁷.

La persistencia y el extenso impacto abierto y subterráneo de los movimientos sociales, educativos y sindicales de Chile fueron factores decisivos para el “No” a Pinochet. La reconstrucción de Ciudad de México después del terremoto de 1985 descubrió cuán sólida era la infraestructura oculta de los movimientos sociales y cívicos locales que fueron capaces de suplantar al Estado con su propio poder popular; ello dio bases para la subsiguiente alianza “cardenista” que hizo tambalear al antes imbatible PRI. Fuerzas políticas nuevas del Perú (Izquierda Unida), Bolivia, Venezuela y otros países no habrían avanzado sin el apoyo de movimientos sociales coordinados o sin el de las organizaciones propias del pueblo. La Nicaragua Sandinista tiene mucho que enseñarnos sobre este particular.

En Colombia, el Movimiento Inconformes, iniciado en 1980 por profesores, sindicalistas y trabajadores de la cultura, es hoy la segunda fuerza política del departamento de Nariño, con alcaldes, concejales, diputados y una filosofía participativa de acción. Este movimiento, el más importante de una decena de fuerzas similares que han surgido en las regiones colombianas (Tolima, Sucre, Santander, Cauca, Llanos, Cesar, Boyacá, Putumayo, Antioquia), ha demostrado en la práctica cómo avanzar de lo micro a lo macro, de las bases hacia arriba, desde las periferias hacia los centros, y viceversa, para conformar redes, coordinadoras y otros organismos de contrapoder popular. Otro caso local interesante es el del Movimiento Peñolita, establecido como fuerza cívica en 1980 en el pequeño municipio de El Peñol, Antioquia, que fue organizando frentes comunales, de vivienda popular y culturales; en 1986 llegó al concejo municipal, hoy tiene alcalde propio, ha desplazado del poder a los gamonales tradicionales de los dos partidos (liberal y conservador), y empieza a coordinarse con los diez municipios de su provincia.

Siguiendo estos ejemplos, en los resquicios que los conflictos dejan en la Colombia descompuesta que tenemos, se han realizado encuentros, foros y talleres, se ha marchado por las carreteras, se han hecho paros, agitado ideas y movilizado recursos para

exigir un nuevo pacto social entre los colombianos.

El crecimiento en el poder local y regional independiente, a pesar de la violencia, tuvo una clara expresión en Colombia con la puerta entreabierta de la primera elección popular de alcaldes en marzo de 1988, cuando para sorpresa general un respetable número de tales funcionarios, concejales municipales y diputados departamentales resultaron estar por fuera de los partidos tradicionales. Las tendencias han madurado desde cuando se intentó por esas fuerzas independientes una primera Convergencia en Funza, Cundinamarca, en junio de 1984, otra en Chachagüí, Nariño, en enero de 1987⁸. En junio de 1989 se dio un paso más con una coalición inicial de 37 agrupaciones y movimientos menores, bajo un gran paraguas democrático, pluralista y no-violento, bautizado Movimiento Colombia Unida, de oposición al monopolio bipartidista gobernante, que culminó el 3 de septiembre del mismo año con una convención constitutiva de más de 150 agrupaciones de todos los departamentos y secciones del país.

Así, hasta en Colombia con su violento terrorismo, o quizás por ello mismo, muchos movimientos sociales, cívicos, regionales, étnicos y culturales han estado durante estos veinte años redefiniendo lo político, creando otra cultura política en sus propios términos, y deslegitimando al actual Estado desarrollista y autoritario⁹. Lo han hecho con cierto espontaneísmo, quizás sin darse cuenta, ofreciendo salidas constructivas a la violencia y los otros problemas estructurales que padecemos en tantas partes. Pero hoy, con la acumulación de experiencias en esta azarosa dirección y con la suma de sus caudas y redes coordinadas, los movimientos más avanzados se encuentran ante otro

7. Un proceso similar es el ocurrido con el Movimiento Solidaridad, de Polonia, hoy entrando a gobernar el país, y con los del Poder Popular en Filipinas y Haití en la primera época postdictatorial. Otros, como los de Defensa de Derechos Humanos y del Medio Ambiente (Verdes) y Antinucleares han emergido de Europa para adquirir dimensiones internacionales. Síntomas de este no-partidismo se observan en la India, en la Unión Soviética y otros países socialistas.

8. Jairo Chaparro, “Los movimientos políticos regionales: un aporte para la unidad nacional”, en Gustavo Gallón Giraldo (ed.), *Entre movimientos y caudillos: 50 años de bipartidismo, izquierda y alternativas populares en Colombia*, Bogotá, CINEP-CEREC, 1989, p. 208-226.

9. Cf. Norbert Lechner (ed.), *¿Qué significa hacer política?* Lima, DESCO, 1982.

En muchas partes, la deslegitimación de los partidos y de los gobiernos por su tolerancia de los abusos, ha creado un vacío de poder. Los movimientos sociales, en su evolución expansiva, han venido llenando ese vacío local y regionalmente, a su manera, como viene dicho, al plantear propuestas alternativas de sociedad y de contrato social en que puedan confluir desde sus diversas actividades y puntos de arranque inicial.

umbral de cambio que les plantea un grave dilema: como se dijo antes, o persisten en la acción política amplia y creadora que ya emprendieron, es decir, sin claudicar como movimientos ni tenerle miedo o repugnancia a plantear visiones políticas compartidas; o pasan a ser partidos nuevos o a reforzar algunos de los existentes al inducir la necesaria renovación de estos. Sobra indicar que me parecería más consistente con la necesidad histórica y justificado por la práctica persistir en la primera opción —la propia de los movimientos— antes que ceder a la fatigada tradición partidista.

Características de los movimientos

Las características más prominentes que podrían permitir la continuidad y reforzamiento de los movimientos sociopolíticos democráticos más avanzados, son: su naturaleza civilista y pacífica; su empeño descentralizador y autonómico; y su tolerancia pluralista ante la diversidad cultural y humana. Estas características han pasado a ser preocupaciones fundamentales para construir su estructura, conformar su ideología y darles una visión coherente y dinámica que las acerque a un nuevo tipo de democracia de índole participativa y directa. Son una respuesta positiva, una salida a la violencia y al terrorismo actuales¹⁰.

1. El civilismo

En primer lugar, el civilismo de tales movimientos adelantados se expresa como una reacción ante la frustración de las vías violentas para acceder al poder estatal, sea en la forma revolucionaria socialista de los años 20, o en la modalidad guerrillera de los años 60, que persiste aún en varios países. En este sentido han aprendido una importante lección: que la toma del poder como tal no es ninguna panacea; que si no se prepara de manera amplia, aquel acto corre el riesgo de continuar la violencia anterior o reproducir indefinidamente las tendencias bélicas del proceso de lucha. El espejismo jacobino de la toma del Palacio de Invierno de Petrogrado como condición de revolución exitosa, se ha desvanecido bastante.

Por eso se insiste en poner en práctica formas democráticas de participación auténtica desde ahora mismo, con la filosofía vivencial de la alteridad, dentro de los propios rangos humanos, en lo cotidiano y en

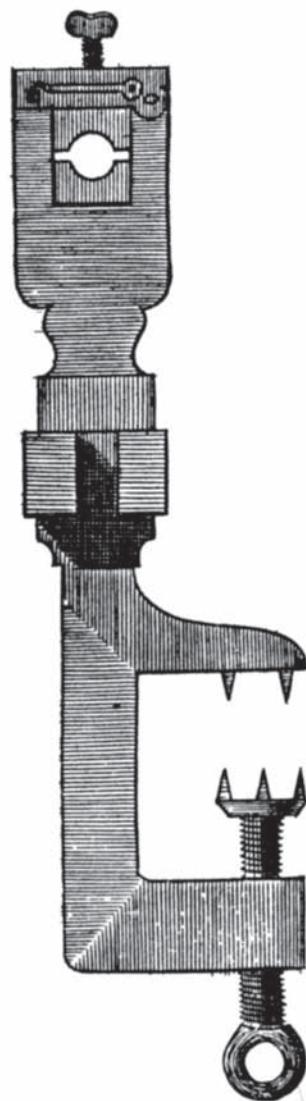
las relaciones de género. Es otra forma de ver, entender y enfrentar la vida. En el fondo, se trata de un planteamiento ético de profundas implicaciones: el maquiavelismo de la fuerza y la maniobra, las excusas hegelianas a los abusos de los grandes hombres, la tesis de justificar los medios con los fines, entre ellos el poder en sí mismo, quedan cuestionados.

2. La autonomía

De la misma manera, la fuerte reacción deslegitimadora contra instituciones y gobiernos desarrollistas y tecnocráticos se dirige especialmente contra los más centralistas y autoritarios, i.e., los monopolizadores de decisiones. Esto parece natural en vista de los orígenes locales de los movimientos, que siguen muy celosos de su identidad y autonomía como formas de supervivencia física. Un aspecto interesante del momento actual de redefinición de lo político es la insistencia en fragmentar el poder existente y modificar las reglas del juego para abrir campo a varias orientaciones novedosas: 1) estimular formas de control e intervención por ciudadanos sobre gobernantes (poder popular, revocación de mandatos, cabildos abiertos, plebiscitos, referendos); 2) propiciar formas territoriales diferentes de gobierno o de régimen (como el Estado-Región); y 3) crear formas más eficientes y descentralizadas de organización administrativa (como provincias y distritos autónomos) para establecer una regionalización ecológico-cultural que refleje la dinámica real de la vida comunitaria. Estas tendencias descomponedoras de la territorialidad actual ponen en entredicho las estructuras de unidades de poder, por ejemplo, las circunscripciones electorales de caciques y caudillos ahora vistas como anticuadas o inconvenientes. Porque los territorios son lugares de conflicto y apropiación donde se hace o deshace el Estado.

3. El pluralismo

Por último, el énfasis en el pluralismo y en la tolerancia es una de las grandes lecciones aprendidas por los movimientos sociales y populares durante estas dos décadas. En verdad, las reglas éticas y altruistas de la



10. Cf. Orlando Fals Borda, "Ocho tesis para una opción democrática participativa", *Vía democrática*, No. 1, febrero 1989, p. 31-35.

apertura hacia "el otro", las del respeto amistoso al derecho a ser diferente, valorar la diversidad ideológica, artística, cultural y social, y reconocer la relatividad de la historia, han permitido la sobrevivencia de los movimientos. Son el secreto moral de su resistencia. Aparte de grupos étnicos oprimidos (negros e indígenas), en esto han jugado mucho dos grupos marginales que en una u otra forma defienden y afirman raíces culturales propias: los jóvenes y las mujeres. Ambos han dejado sentir su intuición creadora de un nuevo ethos, de un tipo mejor de sociedad y de relaciones sociales en las que pueda haber unidad pacífica respetando las diferencias. Con ello han dado valiosas lecciones a la violenta tradición machista, patriarcal y etnocéntrica que ha acompañado a nuestro subdesarrollo; y han corregido a aquellos partidos y agrupaciones dogmáticas de la vieja izquierda que se ufanan de ser vanguardias o custodios de la verdad revolucionaria, creencia con la que en cambio castraron el potencial de sus ideales.

En términos generales, los movimientos sociales y populares más avanzados prefieren plantear negociaciones, diálogos y salidas razonables a los conflictos existentes, armados o no, rechazan la violencia desenfocada o ritual, y acuden a elecciones. Algunos han recuperado a Gandhi y Martin Luther King como exponentes de formas adecuadas de resistencia civil. Otros recuerdan a Camilo Torres, la insistencia en el pluralismo de su "Frente Unido" como ideología política, y en la transformación participante de la Iglesia liberadora. El reciente auge en el interés por el rescate de la historia

oral y regional, la cultura y el arte populares, así como por el respeto al legado indígena y negro son otras consecuencias de esta positiva actitud política.

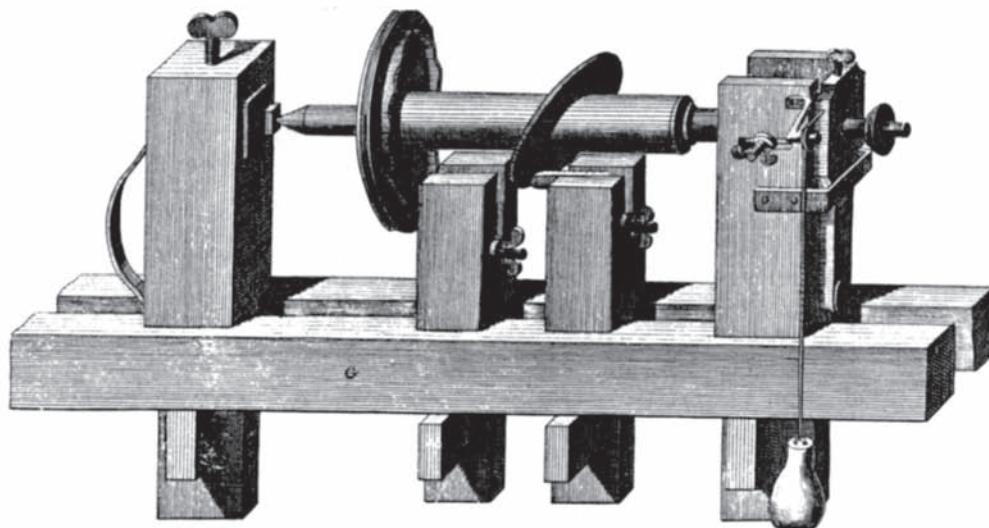
El proyecto: reinvenión del poder

Tales énfasis en el civilismo por la vida, la autonomía descentralizada con la fragmentación regional del poder estatal mediante nuevos pactos, y la apertura pluralista y ética (junto a otros elementos de democracia participativa que también merecen discutirse) pueden servir para reorganizar la sociedad con modelos democráticos y altruistas que detengan los desastrosos torrentes de la violencia y del subdesarrollo explotador. Han llevado igualmente a algunos observadores a pensar que ciertos movimientos sociopolíticos contemporáneos, entre ellos los más avanzados, se acercan a un cierto tipo de anarquismo. Así lo sugerimos Frank, Falk, y el presente autor¹¹ entre otros.

Aportes de Kropotkin, Foucault y Clastres

Por supuesto, no nos referimos a la vertiente roja de discípulos de Mijail Bakunin, ni a la poco convincente posición antiestatista radical de "acabar con todo gobierno"; tampoco proclamamos adhesión incondicional a la convergente doctrina marxista del marchitamiento del Estado. Nuestra ver-

11. Orlando Fals Borda, "El nuevo despertar de los movimientos sociales", *Revista Foro*, No. 1, septiembre 1986, p. 76-83.



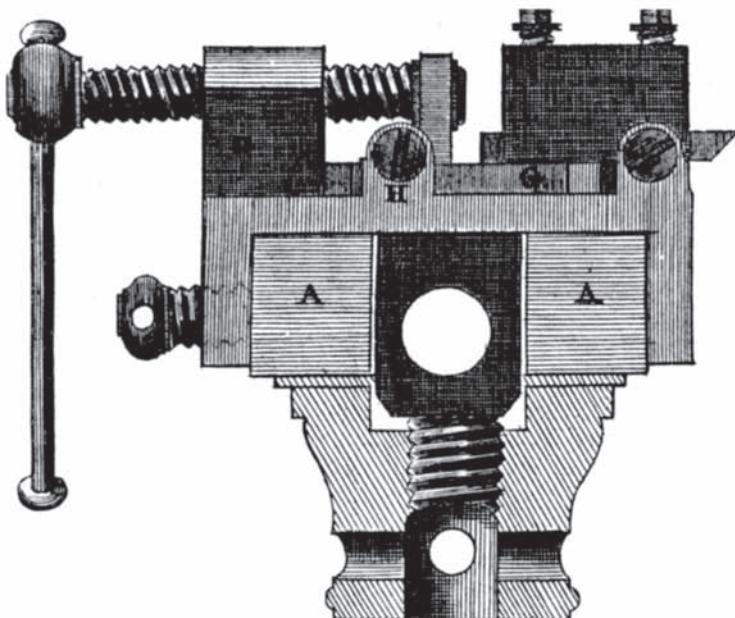
sión es la inspirada en la "ley de la ayuda mutua" y la experiencia autonómica siberiana del príncipe Peter Kropotkin. Se trata más bien de una forma diferente de concebir y entender el poder, como lo sugieren algunos movimientos, todavía con timidez. Es un neoanarquismo humanista que está en trance de articular mejor su pensamiento. Quizás encuentre inspiración adicional en la lectura de algunos textos hermenéuticos, como los de Michel Foucault, Pierre Clastres y otros críticos contemporáneos que tienden a desempolvar la función de cemento ideológico que ha cumplido y cumple la sociedad civil en la estructuración de los Estados-naciones contemporáneos.

Se ha dicho en formas diversas que conviene analíticamente distinguir entre el Es-

puede funcionar sino con base en otras relaciones de poder previamente existentes... [El metapoder resultante], con sus prohibiciones, sólo se asegura donde hay toda una serie de relaciones de poder múltiples e indefinidas que le suministran la fuerza necesaria para ejercer formas de poder negativas"¹³.

Clastres refuerza estas tesis con la de que el poder existe no sólo como dimensión social, sino también como calidad separada de la violencia y de las jerarquías. De la misma manera distingue entre coerción y poder, para sostener que "el poder coercitivo [del Estado] no es la única forma de poder" sino una entre varias, aquella adoptada por el Occidente que hoy se toma como pauta o modelo dominante. Es una fórmula para sociedades históricas; otras, como las arcaicas (cf. la maya) desarrollaron formas colectivas muy diferentes de poder, muchas de las cuales todavía cobijan a inmensas porciones de la humanidad, por ejemplo, entre los grupos tribales de la India o con los consejos indígenas de ancianos de América. En cambio, la jerarquía o autoridad formal es la que crea el lazo político moderno. Por eso la violencia tiene su última y más completa forma en el Estado central impositivo, homogeneizante y monopólico¹⁴.

Estas ideas no sólo explican situaciones paradójicas que muchos movimientos sociopolíticos confrontan cuando quieren impulsar el poder popular y combatir violencias e injusticias, sino que arrojan luz sobre los efectos concretos que los Estados tienen sobre la sociedad para empeorar situaciones o intensificar conflictos hasta llegar al terrorismo. Es el caso, por ejemplo, de los Llanos Orientales colombianos donde el Estado ha sido el principal generador de violencia, sembrándola doquiera se hizo presente por primera vez; con razón surgieron allí en seguida las guerrillas por una parte, una legislación autónoma de las bases movilizadas, y un movimiento regional de reconstrucción social, por otra¹⁵. Lo mismo se ve en aquellas regiones étnicas que han sido arbitra-



tado como aparato de coerción y el poder como categoría cultural conformada por nodos de relaciones sociales. Foucault lo ha explicado de una manera que se acerca a lo sentido en la práctica por muchos movimientos, cuando estos sostienen que todo poder "emana" del pueblo. En efecto, el investigador francés ha escrito que "el poder debe analizarse como algo que circula o que funciona como una cadena... se emplea y ejerce a través de una organización parecida a una red"¹². El poder, es obvio, no reside sólo en el Estado, sino que hay que buscar sus fuentes más allá, porque aquél "con toda la omnipotencia de sus aparatos, no puede ser capaz de ocupar todo el campo real de las relaciones de poder y porque el Estado no

12. Michel Foucault, *Power-Knowledge*, New York, Pantheon Books, 1980, p. 98.

13. *Ibid.*, p. 122.

14. Pierre Clastres, *Society Against the State: Essays in Political Anthropology*, New York, Zone Books, 1987.

15. Reinaldo Barbosa E., *Centauros de Guadalupe o la insurrección llanera, 1946-1966*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Tesis de Grado, Departamento de Historia. Datos similares son presentados por Alfredo Molano, *Yo le digo una de las cosas...*, Bogotá, FEN y Corporación Araracuara, 1989.

riamente divididas por fronteras políticas, como entre los guaraníes de Paraguay y Argentina, los guajiros de Colombia y Venezuela, o los mayas de Yucatán, Guatemala y El Salvador.

No es de sorprenderse, por lo mismo, que en muchos movimientos actuales (¿neolanquistas?, ¿postmodernistas?, ¿etnoculturales?) se empiece a hablar de temas antes tabú, como el de "reinventar el poder" y el de "demoler mitos existentes". Por ejemplo, descubren que la repetición del modelo leninista de revolución en realidad ha sido excepcional, y que el de los partidos, antes indiscutido, ahora está dudoso. Ven que la toma del poder por asalto frontal, como queda dicho, no implica cambios radicales en el quehacer político.

El desafío moral

Por supuesto, no es dable descartar la lucha por el control del Estado actual, aunque se le deslegitime, y se pueden seguir aprovechando algunos mecanismos de la democracia liberal o representativa, así como los derechos civiles formalmente consagrados. Por eso muchos de los movimientos avanzados, desesperados por la ineficacia estatal, han dado el paso convergente de lo micro a lo macro y se articulan hoy como fuerzas políticas alternativas.

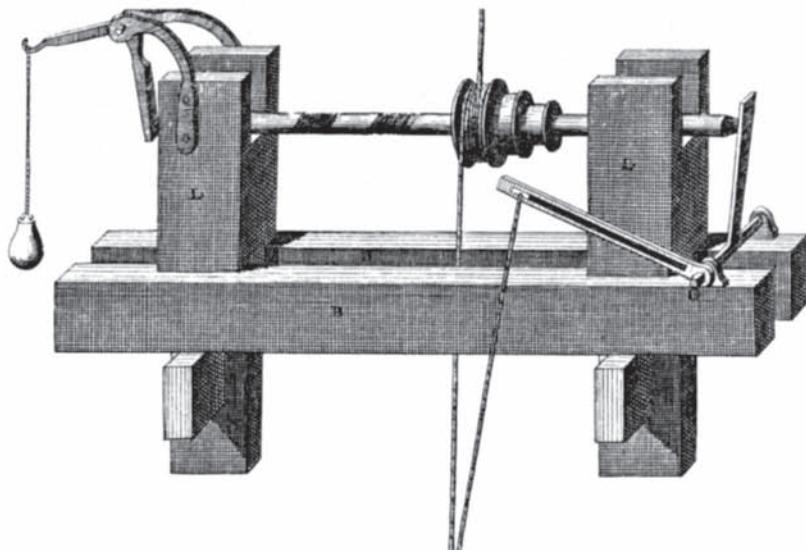
Sería insensato no reconocer el desafío moral que implica para todos el ver la continuación del monopolio de los recursos estatales en manos muchas veces tan ineptas, tan corruptas, tan ensangrentadas. Pero la cuestión de fondo radica en la concepción filosófica del nuevo poder popular que alimentaría a ese otro Estado en las etapas de reconstrucción de la sociedad. Para ello pueden servir las ideas de Foucault y de Clastres, entre otros autores extraños y propios: se discuten y estudian porque se siente que hay que sembrar desde ahora mismo en toda la sociedad civil la semilla ideológica del respeto por la vida, el ambiente y la diversidad cultural que fructifique en mejores bases sociales y más consistentes dirigentes de movimientos, sin esperar a que estos se "tomen el poder".

Cae de su peso la importancia que tiene para todas las fuerzas políticas de esa disparatea sociedad civil—desde las progresistas y de izquierdas hasta las de derechas y paramilitares—el volver a conceptualizar el poder y el Estado, desmitificarlos, considerarlos bajo otra luz menos autoritaria y amena-

zante, y más ética y altruista que la idea hobbesiana legada por los creadores de nuestras nacionalidades. Ello es especialmente útil para limitar los efectos deletéreos o violentos del darwinismo social y del fascismo que de nuevo levantan cabeza entre nosotros.

El reto intelectual y profesional

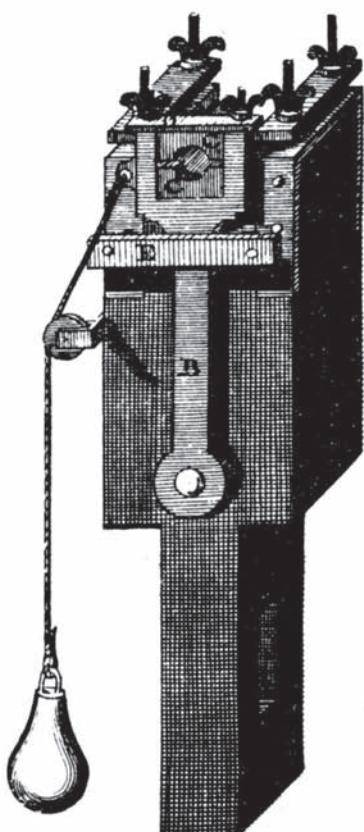
¿Será posible articular esos nodos del poder colectivo en nuevos pactos sociales para impedir la concentración jerárquica de la fuerza y el monopolio de la decisión por unos pocos? ¿Podrá ejercerse el poder formal de puertas para afuera, sin los principios de secreto o razón de Estado, con pleno *glasnost*? ¿Será posible concebir Estados sin fronteras como expresiones demo-



cráticas de participación real e intercambios ciudadanos directos, las formas del poder popular auténtico? ¿Convendrá alejarnos de Marx y Lenin con sus tesis sobre monopolios de clase social sobre los Estados, y acercarnos más bien a Gramsci para definir el sentido pluriclasista de nuevas hegemonías políticas más generosas? ¿Tendrán aplicación entre nosotros las recomendaciones filosóficas que han hecho estudiosos de la violencia estatal como Paul Ricoeur (incidencia de la reconciliación entre los hombres)¹⁶ o Walter Benjamin (formación de un nuevo derecho para las fuerzas nuevas)?¹⁷

16. Paul Ricoeur, *The State and Coercion*, Ginebra, John Knox House, 1957.

17. Walter Benjamin, *Angelus novus*, Buenos Aires, Eudeba, 1965.



Estas son algunas de las preguntas "científicas" que se hacen hoy en los colectivos de los movimientos más adelantados que buscan la paz con justicia social, que quieren extender la democracia en direcciones participativas y directas, y construir formas alternas de Estado, como el Estado-Región, revelando, reconstruyendo y reforzando el poder difuso que corresponde a los ciudadanos. La organización eficaz de esos nodos de poder llevándolos hacia formas autonómicas de concepción y acción no violentas, distintas de las naciones-Estados y de los partidos como los hemos conocido, está a la orden del día.

Por eso es importante la función analítica y cognitiva de los intelectuales y profesionales, especialmente de aquellos comprometidos con estas posibilidades políticas, los llamados "agentes de cambio". Para concebir los nuevos pactos se hace necesario equilibrar las actuales tendencias reduccionistas y arrogantes de la ciencia y tecnología cartesianas, las que llevan a la deformación de valores esenciales, el endiosamiento de la violencia como principal explicación histórica, la degradación del hombre-objeto y la destrucción del medio ambiente, como lo he analizado detalladamente en otros trabajos¹⁸. Ese equilibrio se alcanzaría mediante la utilización reconocida de formas alternativas de producción de conocimientos antes despreciados como no científicos, tales como el popular y el cotidiano del sentido común que tienden a ser culturalmente más ricos, más respetuosos de la vida y de la naturaleza, más civilizados. Al ejecutar una síntesis vivencial de esos saberes diferentes, como se lo propone la Investigación-Acción Participativa (IAP), los intelectuales y los agentes de cambio podríamos dirigir el conocimiento así Enriquecido hacia la demolición de estructuras de fuerza inconsulta, contra el dominio y la explotación inadmisibles, y hacia la reconstrucción social y económica. Nos convertiríamos en pedagogos de la transformación política, al colaborar para que las clases subordinadas y oprimidas conozcan mejor lo que ya conocen a partir de su práctica, y para que amplíen sus conocimientos y participen en la tarea creativa y productiva de la nueva sociedad.

Conclusión: seguir adelante

Con esta apertura participativa hacia los anhelos colectivos, con este desaliente acercamiento de las ciencias sociales a

nuestros pueblos y sus culturas, queda justificada la continuada existencia de los movimientos populares. También se logra formular el problema intrínseco del nuevo poder democrático que nos corresponde construir por la paz y el progreso colectivos y la satisfacción de necesidades básicas. Para ello no conviene ni es necesario traducir constituciones o tratados de politología del francés, inglés o alemán que responden a tradiciones culturales diferentes y que resultan republicanas sólo en la letra. Ya ha habido entre nosotros lejanos y recientes destellos de esa búsqueda de autonomía creadora y participativa con pactos endógenos, sobre los cuales seguir reinventando el poder en nuestros propios términos, en formas más humanas, más controlables por el común, menos crueles y violentas.

He aquí un reto teórico-práctico que hay que asumir para que los movimientos sociales y políticos independientes de hoy no se acaben ni se dejen asimilar por los partidos decrepitos como vienen, sino que sigan resistiendo y cumpliendo por mucho más tiempo su bienvenida función como sujetos históricos protagónicos por la paz, la justicia y la vida. Porque tales movimientos son la parte sana que queda de nuestro lacerado cuerpo social. En buena medida, de ellos depende nuestro futuro como naciones y como pueblo.

Hemos revisado cómo los movimientos dieron el paso de lo micro a lo macro en estos diez años y cómo en esta forma redefinieron lo político, en parte como respuesta al vacío creado por la crisis de los partidos. Este ejercicio en transformación social nos ha llevado al umbral de formas nuevas de concepción estatal y de poder político distintas de las aplicadas en nuestro medio desde el siglo pasado. Las tareas que quedan para el futuro inmediato son de tal naturaleza que no puede haber intelectual o político que siga indiferente o neutral. Se trata de reconstruir nuestra sociedad, plantear un nuevo orden social en el que realmente haya paz, justicia y progreso para todos. •

18. Orlando Fals Borda, *Ciencia propia y colonialismo intelectual: los nuevos rumbos*, Bogotá, Carlos Valencia Editores, 1988. De allí también la importancia que adjudico a la campaña continental sobre educación popular y democracia participante que impulsa la mayor red de redes no gubernamentales de nuestro hemisferio, el Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL).

Sergio Zermeño
Sociólogo mexicano

Hacia una sociología de la decadencia

Sergio Zermeño

Crisis de modernización y pesimismo conceptual

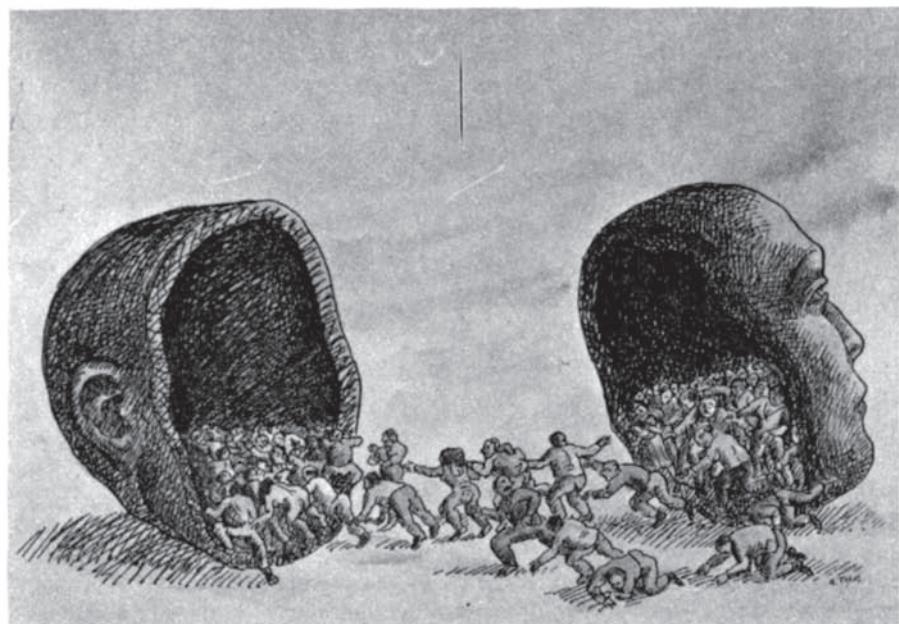
En estas páginas se intenta mostrar que la evolución conceptual de las ciencias sociales latinoamericanas durante los últimos dos decenios denota con precisión la manera en que los grandes actores sociales de la región (vistos como clases, masas, campesinado o pueblo, capaces de dar sentido progresista a nuestra historia) se han ido atomizando, polarizando, pauperizando, estancando, desordenando y, en el extremo, han ido cayendo en la violencia desorganizada o en la anomia defensiva como resultado de la crisis de modernización de fin de siglo y de las políticas neoliberales con que se le ha querido hacer frente.

¿Es este panorama de pulverización lo que permite el regreso de los grandes liderazgos popular-nacionales en América Latina y en México?

La ruta del pesimismo

¿En qué han cambiado las imágenes de los estudiosos de nuestros países desde que en 1971, convocados por el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, se reunieron en Yucatán europeos y latinoamericanos para discutir sobre el tema de *Las clases sociales en América Latina* (célebres textos publicados por Siglo XXI).

Para decirlo brevemente: una vez que la llamada teoría de la dependencia con Cardoso y Faletto puso en claro que nuestras economías se desarrollaban a pesar de (o gracias a) su creciente articulación con la economía



mundial (y con su punta de lanza, la inversión extranjera), la preocupación central se desplazó de afuera (imperialismo, dependencia...) hacia el plano doméstico, y de la economía (inversión, transferencias, exportaciones, desarrollo hacia adentro...) a lo social (quedaban atrás Gunder Frank, Dos Santos, Furtado...), comenzó entonces la euforia por caracterizar la estructura social. Ahí se ubica el referido seminario de Mérida.

Pero este desplazamiento desde lo económico no estaba exento de implicaciones atávicas: había la esperanza de que con el desarrollo se conformarían actores nacionales centrales, verdaderas clases en el sentido decimonónico europeo, y se animó concomitantemente la discusión sobre la marginalidad, el ejército de reserva, la superpoblación relativa. Las ciencias sociales se tomaron un buen momento

tratando de responder a la pregunta sobre si lo que estaba en la periferia era o llegaría a ser de la misma materia que lo que se encontraba en el centro, y sobre la potencialidad revolucionaria de los pobres urbanos (Castelles).

Touraine habló en Mérida de la clase popular y la clase superior, que en su lucha por apropiarse de los espacios y los instrumentos que orientan la historicidad de una sociedad, lograron con su compleja dialéctica imprimir alguna coherencia al desarrollo. Las imágenes sobre la sociedad dual se vieron desplazadas, aparentemente para siempre, por la idea de un desarrollo combinado y por el espejismo de una articulación creciente de las desigualdades bajo la lógica dominante del capital. En el fondo, una especie de patente garantizaba en el "imaginario conceptual" de los latinoamericanos, nuestra entrada inexo-

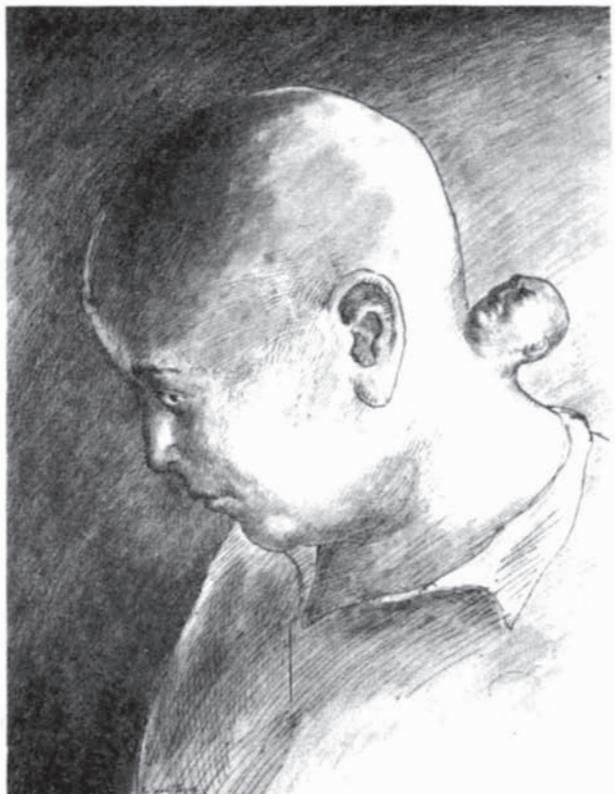
rable al reino de Occidente. Algo así como un proceso de modernización irrefrenable.

Por algo Touraine y Poulantzas se permitieron leer en Mérida, a guisa de ponencias, capítulos de sendos libros en preparación que estaban esencialmente dirigidos a explicar el accionar de las clases sociales en las sociedades centrales: *Producción de la sociedad* y *Las clases sociales en el capitalismo hoy* fueron propuestos como paradigmas para la comprensión del escenario social latinoamericano.

Veinte años después preferimos ya no hacer referencia a conceptos tan ordenadores de la sociedad como lo fueron los de *modo de producción, articulación de modos de producción, diacronía, sincronía, tránsito, clases fundamentales, clases subalternas, clases apoyo, gran industria, estructura, superestructura, dominancia, predominancia*, etcétera.

De la hegemonía clasista y estatal a la voluntad colectiva

Muy pronto se hizo evidente que en las sociedades en tránsito, como se les llamaba, los agentes dinamizadores no eran los actores en el terreno de lo social (las clases, si se quiere), sino el Estado. En este punto, Barrington Moore y de nuevo Alain Touraine fueron decisivos; la discusión se desplazó entonces hacia ese terreno siguiendo tres trayectorias: la primera, y quizás también la más tempranera en los años setenta, fue la ligada a las concepciones ortodoxas del leninismo: conciencia exterior a la masa convertida en partido revolucionario triunfante que, apoyada en la centralidad de la clase obrera, orienta al todo social apoyándose del instrumento dirigente privilegiado de las



sociedades en vía de desarrollo capitalista, el Estado.

Las otras dos corrientes son concorrentes y parecen responder directamente al fracaso de este voluntarismo revolucionario y de las tendencias políticas asociadas a él, principalmente las referidas a la vía armada.

El ascenso de las dictaduras es entonces analizado desentrañando las implicaciones del neoliberalismo freudiano, las doctrinas de la seguridad nacional, la reclusión en lo privado y el congelamiento de la participación colectiva y del sistema político (sindicatos, partidos, parlamento...) bien teorizados por O'Donnell, Garretón, Cavarozzi, Lechner y otros.

En su tercera vertiente, el problema del Estado y la política encuentran terreno fértil en la conceptualización gramsciana de la hegemonía, y en 1980, en Morelia, tiene lugar otro congreso célebre organizado por el IISUNAM: *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*. Ahora lo esencial en el problema de la hegemonía no es tanto la centralidad de la clase obrera ni la acumulación de fuerzas ni el partido o la guerra de movimientos en

forma de asalto al poder; se trata más bien de una reforma intelectual y moral, de una "síntesis más elevada" capaz de fundir a todos los elementos clasistas, de masas, etcétera, en una "voluntad colectiva nacional popular". Con esto las concepciones latinoamericanas se olvidan de las visiones tan ordenadas de "clase" y de "infraestructura" adoptando las evocaciones menos puras de "la cultura popular", el pueblo, la nación. Sin embargo, no desaparece una serie de ordenadores conceptuales importantes: sociedad civil-sociedad política, guerra de movimientos y de posiciones, bloque histórico, clase dirigente y dominante, consenso, revolución pasiva, etcétera (Aricó, Portantiero, Mouffe, De Riz, Laclau...).

Del movimiento obrero a las identidades restringidas

También se desdibujan los actores y los escenarios si volteamos hacia esa otra gran corriente del análisis latinoamericano que se centró en los movimientos sociales: de la euforia por analizar el movimiento obrero, derivamos hacia el estudio de las potencialidades revolucionarias de la masa marginal; y de ahí nos interesamos en las manifestaciones defensivas que proliferan durante las dictaduras militares y la crisis económica de los ochenta. Es decir, de la lucha de clases a los movimientos sociales, a las luchas históricas (más a la manera popular nacional sugerida en Gramsci y Touraine), para rematar en el estudio de las "identidades restringidas" en movimientos urbanos, derechos humanos, comunidades eclesiales, sindicatos, juventud, mujeres... (Jelin, Calderón, Jacobi, Mainwaring, Crischke, Viola, Moisés, Castells, Weffort, De Oliveira, R. y F. H., Cardoso, Kowarich, Tironi, Valenzuela, Lechner, Scherer-Warren, Campero, Hardi, Martínez, Dubet, Ballón, Laserna, Evers, Araujo, Mercado, Concha, Navarro...).

Pablo González Casanova y el Proyecto de la Universidad de las Naciones Unidas que él coordina, también siguieron esta ruta: *Historia de la clase obrera en América Latina*, y en

Méjico primero; luego los movimientos sociales por países y en especial en México, para derivar de ahí al análisis de la "democracia emergente" en pueblos, colonias, etcétera.

Ante la fragmentación, la desarticulación y la heterogeneidad de los actores históricos, de las clases modernas y de las manifestaciones políticas en un escenario latinoamericano golpeado al mismo tiempo por las dictaduras y la severidad de la crisis económica, son las visiones de reclimiento defensivo, identidad restringida, en una palabra, las visiones en torno a la comunidad, los ordenadores éticos y conceptuales con que los latinoamericanos comenzamos a pensar nuestra realidad en el primer lustro de esta década.

Sin embargo, avanzados los años ochenta el asunto se ha visto despojado incluso de su dimensión humanista y solidaria, para recrearse en un sombrío escenario desmedidamente negativo.

A la imaginaria en torno a la comunidad se le sustituye con conceptos que derivan de investigaciones más cercanas al medio marginal y que nos hablan de anomía, decadencia, destructividad, desintegración, barbarie, caos, negatividad, anti-socialidad, deterioro... Fernando Calderón y Elizabeth Jillin se preguntaban al redactar el citatorio al Coloquio de Porto Alegre en 1988 si aún es posible "pensar en un modelo teórico global de la acción social en la región a partir de la fragmentación y la heterogeneidad de los movimientos sociales; si estamos ante la generación de un nuevo sistema de acción histórica y de creación de sujetos con capacidad globalizante por la vía de la resignificación simbólica de identidades comunes a partir del reconocimiento de las diferencias, o si más bien estamos entrando en una *fase gris* de racionalización de la acción social"¹.

¿Decadencia de la sociología?

Pero Eugenio Tironi y el Instituto SUR de Chile son más drásticos cuando nos interrogan sobre si no debemos cultivar una *sociología de la*



decadencia en sustitución de una sociología de la modernización. Consideran que en América Latina resultan más pertinentes, hoy, los conceptos de inspiración durkheimiana referentes a la disolución de la cohesión social, a la desintegración de identidades intermedias y a la particularización, o digamos, al repliegue en la esfera individual y atomizada de los miembros de una sociedad; un panorama, nos dice Tironi, de anomía aguda, de desafectación generalizada con respecto al orden social y de debilitamiento, fusión o desaparición de unidades sociales básicas como las clases, los grupos, los estratos en que se deja el lugar a formas delincuenciales e individuales de adaptación².

Alain Touraine y Francois Dubet comparten muchas de estas preocupaciones. Touraine cita al peruano Matos Mar y coincide en que las referencias anteriores están efectivamente asentadas en el mundo de la exclusión, el de los marginados, pero que este argumento relativiza apenas mediante lo dicho, pues hablar de los excluidos es hablar de la mayoría y, en esa medida, lo marginal ha regresado

como un concepto de preocupación central. De manera que, paradójicamente, debemos hacer referencia a "la centralidad de los marginados". Se trata aquí, sin embargo, de una centralidad destrozada, porque en el medio pobre, marginal latinoamericano, encontramos de todo: valores y actitudes comunitarias, delincuenciales, anómicas, populistas, consumista-integracionistas, añoranzas de pertenencia a una clase proletaria, etcétera. "Son", nos dice Touraine, "imágenes en negativo y separadas. Esto significa que lo que sería actor social, o de manera extrema, movimiento social, está destrozado"³. Habla incluso de *antimovimientos* sociales.

Ahora bien, se trata de formas desintegradas de algo, por lo que se puede reimaginar un principio de unidad... intentar encontrar principios integradores, analíticos, en términos de actores y, ¿por qué no?, de movimientos sociales.

Sin duda aquí está un punto nodal de ruptura en la conceptualización en los últimos veinte años, desde que el pensamiento latinoamericano en ciencias sociales adoptó como referentes indiscutidos la continuidad del desarrollo (a pesar de la dependencia) y la inexorabilidad de la distribución de la sociedad en clases sociales. En efecto, a pesar del panorama decadente, negativo, destrozado de lo social, estos

1. F. Calderón y E. Jillin, *Clases y movimientos sociales en América Latina*, Estudios CEDES, Buenos Aires, 1987.

2. Eugenio Tironi, "Para una sociología de la decadencia" en revista *Proposiciones* No. 12. SUR Ediciones, Santiago.

3. Alain Touraine, La centralidad de los marginales, *Proposiciones* No. 14, pág. 78.

autores insisten en que debemos buscar "algo" que dé sentido y centro ("principio de unidad") al escenario, la conformación de actores en lucha por el control del sentido histórico (historicidad) de nuestras sociedades (movimientos sociales e identidades colectivas en medio del caos, si se quiere).

Y es que para las ciencias sociales en general es impensable un modelo social sin una etapa futura mejor; no se puede renunciar a la idea de sentido de la historia, porque al hacerlo se tendría que renunciar también al contenido humanista, al principio de que la historia está o debe estar orientada hacia la satisfacción de las necesidades de los hombres y hacia un orden que potencie sus cualidades más elevadas: la comunicación racional, la igualdad de oportunidades, la concordia, el incremento de la cultura y el cultivo de las artes, el cuidado del cuerpo, etcétera.

Desesperanza anómica y anhelo de integración

En medio de esta discusión entre la búsqueda de principios unificadores y de algún sentido, y la fragmentación, la opacidad, el estancamiento, Fernando Calderón y Mario Dos Santos en el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales organizaron en 1987 otro seminario célebre: *Modernidad y pos-modernidad en América Latina*; por su parte, en el mismo año y con las mismas preocupaciones Eugenio Tironi, Javier Martínez, Guillermo Campero y el equipo del Instituto SUR de Chile convocaron a un seminario sobre *Movimientos sociales urbano-populares y procesos de democratización*.

Difícil decir cuáles fueron las conclusiones de Buenos Aires y de Santiago y si las hubo, pero tomemos algunos riesgos: digamos que algo que ahí se puso de manifiesto fue el pasaje desde una visión analítica en términos de actores y movimientos sociales, hacia otra en donde la preocupación se centró en las identidades colectivas o, más bien, en la dificultad para denotar identidades consistentes en el tiempo, orgánicas si se quiere: una especie de

desconstrucción de las endebles identidades previas (ya no digamos de clase, sino, incluso, popular-nacionales, comunitarias, de género, generacionales, etcétera), como desnaturales por la propagación irrefrenable de la pobreza.

Se advierte una tendencia a erradicar la idea de tránsito, se rechaza que todo ese desorden sea pasajero, que se trate de simples males necesarios en la ruta hacia la modernización. A esta "crisis de historicidad industrialista", como la llama Calderón, correspondería una "sociología de la decadencia"

cos de cualquier signo ideológico. Lo que se observa, al contrario, es una lógica instrumental agudizada por los requerimientos de la sobrevivencia... Los pobladores muestran una fuerte adhesión cultural al sistema y una incorporación ya irreversible al orden urbano al que han pertenecido por más de una generación. Por ende reclaman *participación*, no ruptura; más apoyo del Estado, no más autonomía; acceso a la industria, no talleres de autosubsistencia; un espacio en la cultura moderna, no la reducción en el folclor⁴.



que se propone "comprender esas situaciones en su estructura funcional" (Tironi). Predomina entonces un enfoque sincrónico en las ciencias sociales, que se resiste a ser calificado como franca *sociología negativa*, de formas estancadas, de pérdida de sentido; se esfuerza por reconstruir coherentemente y en términos de movimientos sociales y de recreación de identidades colectivas al mundo de los excluidos, tomando como eje su anhelo de integración; los marginados no podrían ser reducidos, según esto, a una masa anómica, desintegrada de la sociedad, apenas redimible "en torno a la fe y las iglesias, con pautas de acción puramente expresivas y afectivas, sugestionable por liderazgos proféticos".

Por parte de la conceptualización latinoamericana, hay, pues, al mismo tiempo, aceptación de lo estancado, de los modelos sincrónicos, etcétera, pero entonces, aunque se enuncie repetidamente, no se quiere aceptar el segundo paso: el del relajamiento anómico, el decadente, el negativo, el de la degradación humana. Entonces se opta por una especie de matriz estructuralista que acepta la ausencia de evolución progresiva pero se mueve en la sincronía. En medio del estancamiento Tironi descubre una estructura funcional con base en el anhelo de inte-

4. Eugenio Tironi, Pobladores e integración social, *Proposiciones* No. 14, pág. 78.

gración, y Touraine, a partir de elementos de acción destrozados, encuentra nociones y fuerzas que corresponden al proceso futuro, al de los movimientos sociales europeos⁵.

Digamos francamente que, llegado a este punto, la sociología latinoamericana se encuentra en una ambigüedad. Lo que nos dará cierta luz al respecto será sin duda una adecuada interpretación de la crisis desarrollista que estamos viviendo.

El doble desorden

Tenemos datos suficientes para lo que nos está pasando: nos lo resumió en julio de 1988 en Montevideo un grupo de especialistas latinoamericanos durante el *Encuentro de políticas sociales para la erradicación de la pobreza*: en 1970 la población pobre de la región era de 41 por ciento y en 1980 sólo de 35 por ciento, pero en los cinco primeros años de nuestro decenio regresamos a las cifras de 1970. En números absolutos en 1985 había 25 por ciento más de pobres que al comenzar los ochenta y la fuerza laboral estaba desempleada o subempleada en un 44 por ciento, además de haberse afectado de manera dramática el enganche laboral de la juventud. El PIB cayó de alrededor de 6 por ciento a -3 por ciento en el quinquenio, y el producto per cápita disminuyó en 9 por ciento, lo mismo pasó con la inversión (entre 1980 y 1983 disminuyó de 27 por ciento a 19 por ciento con respecto al PIB en Brasil, de 28 a 17 en México, de 23 a 15 en Argentina, con los casos dramáticos de Bolivia: 22 a 4 y Chile 17 a 6). Disminuye la participación latinoamericana en el comercio mundial; la innovación tecnológica es prácticamente nula; la tasa de sindicalización se desploma; el mercado interior se reduce al ser deprimidos los salarios en una búsqueda vana por pagar la deuda y al mismo tiempo ser competitivos en mercados internacionales que se vuelven protecciónistas. Los rubros que aumentan exponencialmente son: la inseguridad en todas las ciudades, la especulación financiera y la exportación de capitales.

Todo esto lo sabemos, de manera que la pregunta fundamental en los paradigmas latinoamericanos tiene que ser otra: se trata de una crisis pasajera aunque sin duda drástica como la de los años treinta, o se trata de un oscurecimiento que, a juzgar por ciertos pronósticos, nos llevará al cambio de milenio en una situación de caos y deterioro profundo; o se trata, en fin, del inicio de un cambio profundo, de un reacomodo general, que hará variar completamente la velocidad: un asunto de mucho más largo plazo que convertirá en mero espejismo utópico la pretensión racionalista del dominio creciente del hombre sobre la naturaleza, cuando ésta, agotada, no resiste más la progresión del consumismo dilapidador.

Algunos autores recuerdan que el desorden, el desempleo, la pobreza, y el utilitarismo salvaje de "cada quien para sí mismo" que se observa hoy en América Latina no son distintos de lo que se vivía en Nueva York en 1890 o en Londres y París en 1750, de aquel "mundo de que nos hablan las novelas del siglo XVIII, ese mundo de bandidos, de costureras, de prostitutas, todos empeñados en participar del dinero, del comercio". De manera que, según esto, no habría razones para dramatizar lo que pasa. Y algo más: la progresión demográfica de la región comienza a dejar de ser alarmante.

Es muy difícil tomar una posición frente a tendencias históricas de talla tan superior, pero quizás podamos apelar a referentes más manejables del mediano plazo. Enunciémoslo así: América Latina vive un doble desorden: primero, el que está implicado en la salida del orden tradicional y en el desarrollo acelerado (mucho más rápido, por ejemplo, que el de los E.U. durante su despegue: 4.8 entre 1870 y 1906 contra 5.5 de América Latina entre 1950-80)⁶. Se trata de un impacto modernizador en la urbanización, en la industrialización, etcétera, sobre una matriz societal en ocasiones completamente ajena al medio europeo que sirvió de cuna al industrialismo. Resultado: explosión demográfica, urbanización salvaje, degradación ecológica...

Pero más brutal resulta la segunda fuente de desorden porque, una vez que América Latina está instalada en esta lógica de alto dinamismo, se impacta sin la menor previsión contra el muro del estancamiento. Algunos países aceleran y frenan con ritmos más comprensibles. Argentina, por ejemplo, se industrializa desde muy temprano, su población es de país moderno en el sentido europeo y su estancamiento se ha venido presentando desde varios lustros. Pero en el otro extremo encontramos a un México arropado en la tradición y en



su herencia hasta bien entrado el siglo, que en tres decenios prácticamente se muda a vivir en las ciudades con una prole que la adopción de la medicina moderna se encarga de mantener viva y demandando educación.

Todo ello fue más o menos compatible gracias a un sistema populista de alta participación y a recursos públi-

5. Así también Benjamin, Horkheimer y Adorno rechazaron por medio de una "negación crítica" a la historia como progreso inexorable, como visión racionalista, idealista y progresiva, como ley dialéctica que funciona independientemente de las acciones humanas hacia una sociedad sin clases. Pero a pesar de su tendencia natural hacia una "lógica de la desintegración", mantuvieron la concepción de que la historia consistía en una lucha por liberar a la conciencia de su subordinación a lo dado, una habilidad

cos derivados del *boom* petrolero hasta el año 1982. Así que en sólo un sexenio se ha producido el desastre, la conjunción de un doble desorden agudizado. Se alargó demasiado este fenómeno que podemos llamar "el populismo tardío mexicano".

Habremos de decir, en fin, que (se trate de una crisis global de Occidente o no) el doble desorden mencionado no será reconstruido o reconducido en pocos años. La aceleración y luego el impacto han sido severos, de manera que entender lo que ha pasado o inventar un nuevo orden para la pedacería, cualquiera que sea, sumirá a las ciencias sociales latinoamericanas en cavilaciones que quizás no estén tan alejadas del pesimismo y la negatividad a que hicimos referencia y que a tientas estamos queriendo denotar con el término elegante, lleno de armonía, estetismo y asepsia cultural de posmodernidad: el *kitch*, purificado y homogeneizado por su exhibición en Soho, Vendôme o Corrientes.

Hay otros fenómenos que pueden afectar a fondo el orden de una sociedad, como son las invasiones, las mezclas raciales abruptas, las derrotas militares, las catástrofes naturales, etcétera. Al desorden provocado por el paso brusco de una sociedad tradicional a una industrializada, algunos sociólogos como Durkheim se han referido con el término de "anomia", y otros, más contemporáneos, con el de heterogeneidad o desarticulación. Para hablar de los ejemplos sociales negativos provocados por una crisis de estancamiento, muchos autores se han servido de las imágenes de desmoralización colectiva, depresión que propicia liderazgos autoritarios, etcétera. Pero quizás debiéramos tener un concepto para nombrar el fenómeno que acontece cuando una misma sociedad, en un corto lapso, debe hacer frente al doble desorden aquí referido (en el caso de Ciudad de México habría que agregar el terremoto de 1985).

Pedacería social y regreso del líder

Sólo en este contexto se entiende el otro gran fenómeno de la región,

para muchos de nosotros incomprendible hasta hace poco tiempo: esa especie de regreso del populismo. Aquí también habrá que encontrar una conceptualización precisa para evitar empantanarnos en discusiones antiguas y para no caer inocentemente en las imágenes anatematizadas, sin éxito, por el neoliberalismo.

En efecto, este ascenso de lo popular y su liderazgo concomitante lo hemos podido observar con gran nitidez primero en el Perú y ahora en México con Cuauhtémoc Cárdenas, pero muchos indicios nos permiten formular la hipótesis de que se trata de un fenómeno que se extiende con fuerza en toda América Latina.

En Argentina, Alfonsín se ve desbordado por el peronismo; Carlos Andrés Pérez hace un regreso triunfal en Venezuela, pero es inmediatamente vetado por esa masa desordenada y atomizada ante sus primeras medidas neoliberales; otros líderes populistas, en ocasiones francamente decadentes, son capaces de triunfar en elecciones frente a los candidatos de la modernización, como sucedió en São Paulo y en otros puntos del Brasil. Por su parte, Tironi descubre entre los pobladores chilenos una clara preferencia hacia los líderes autoritarios distributivistas del tipo Frei y no tanto de su sucesor Allende, por sobre las representaciones partidarias y sindicales, y otras formas de intermediación.

Y cómo dudar de que hay un debilitamiento de los precarios órdenes intermedios de estas sociedades en tránsito acelerado hacia el estancamiento, en favor de la relación líder-masa, pretendidamente más directa, en donde por masa hay que entender un agregado inorgánico de individualidades y manifestaciones atomizadas, con débil integración, contradictorias y discontinuas. Ante el estancamiento económico y la ausencia de movilizaciones organizadas, prevalecen las formas de integración anómica, el retramiento en el individuo o en el pequeño grupo, situación fácil y acriticamente integrable a cualquier "causa" gracias a la fascinación por el liderazgo; en el otro extremo y con los mismos actores, puede desatarse la

violencia incontrolable y el desbordamiento espontáneo.

Así, la situación de emergencia de lo popular no tiene un correlato organizativo, sino una debilidad en la integración de sus órdenes intermedios, un débil sentimiento de pertenencia al grupo, una situación de cada quien para sí mismo y de todos contra todos; se vuelve difícil en esta panorámica construir o conservar los lazos comunitarios y asociativos en el barrio, en el ejido, en las cooperativas, en las coordinadoras sindicales o urbano-populares, en las Comunidades Eclesiales de Base, en los órganos de defensa de la calidad de la vida. Incluso, la actividad de partidos y agrupaciones políticas y culturales, llevada a cabo con mucho esfuerzo en el seno de las capas más precarias, rinde pocos frutos. El hombre fuerte, el líder máximo, "tendrá que encontrar una solución y a él apuesto".

Más que populismo, entramos de lleno en el terreno de los fenómenos sobre la sociedad de masas, en las teorías de los comportamientos políticos que derivan de la atomización. Estos son muy variados según cada tipo de conformación histórico-social y cada tipo de orden estatal; pueden ir desde el bien conocido desbordamiento espontáneo y masivo del orden (como el bogotazo, los pobladores de Santiago

para descubrir lo nuevo a partir de las potencialidades del material presente (Susan Buch Morss, *Origen de la dialéctica negativa*, México, 1981, Siglo XXI Editores). Así la ambigüedad tiende a establecer un divorcio también en el seno de las ciencias sociales; los economistas y los planificadores ven a la crisis como interrupción momentánea en el camino de la modernización, mientras en la sociología y la ciencia política tiende a predominar un registro en términos de depresión, desesperanza, ausencia de futuro. Por su parte los determinantes económicos externos se vuelven más severos, lo que lleva al primer grupo de científicos a explicaciones a partir de la deuda, la descapitalización, el intercambio desigual, un regreso de la mentalidad dependentista, en donde la pobreza aparece como falla productiva, mientras antropólogos, sociólogos, culturólogos y politólogos se concentran, azorados, en describir la pobreza como deshumanización, como deterioro de la persona humana (regreso a la barbarie); se desvanece entonces el enfoque en términos de actores sociales en lucha por orientar el sentido de la historia (para ya no hablar de lucha de clases).

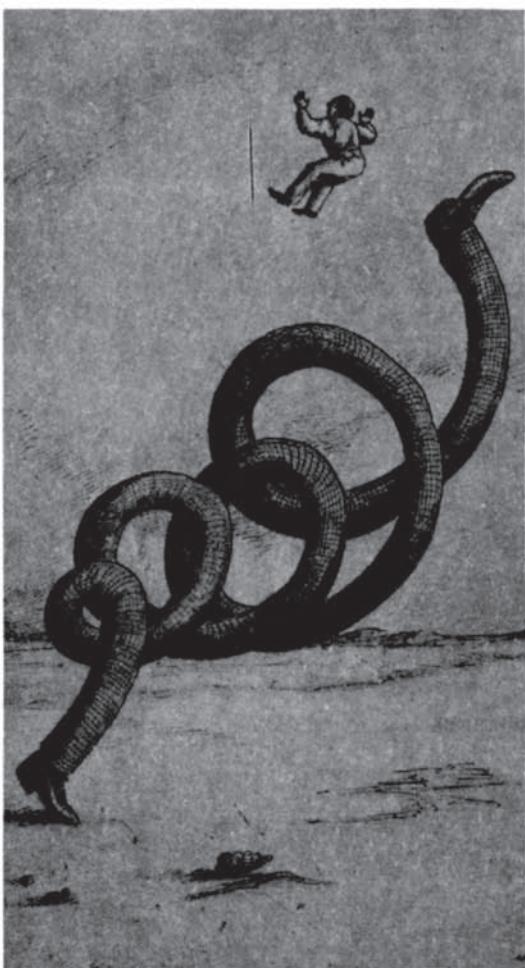
en 83, Río y São Paulo en 84, Caracas en 89), pasando por la masa apática y despolitizada, hasta llegar incluso a constituirse en bases reales de la estabilidad y de un orden "manipulado" desde un liderazgo o desde una burocracia altamente centralizada⁷.

No son los movimientos y las luchas sociales, no son los órganos comunitarios o asociativos, y tampoco parece ser el sistema político en sus manifes-

efecto, una sociedad atomizada, carente de grupos secundarios, de asociaciones intermedias o corporaciones, en los hechos delega su unidad a la institución estatal y está inerme frente a ella. En estas condiciones, el Estado es libre para manipular a la población sin que nada amenace su independencia; todavía más, tenderá a ganar mayor autonomía profundizando la atomización de la sociedad⁶. No deja de ser dramática esta referencia de un sociólogo chileno que tiene como transfondo a su país, históricamente el mejor pertrechado en actores sociales de toda América Latina.

Y ya llegados a este punto, podemos entender por qué para muchos mexicanos y latinoamericanos la vía populista, o digamos, este renacimiento de la relación popular-nacional comienza a aparecer como la única forma "sana" de integración en la crisis. Qué horror haber dicho esto hace quince años, y sin embargo hoy no suena tan mal o, al menos, tan desautorizado por los fenómenos que están ante nuestros ojos.

Y es que el argumento tiene su peso, pues ¿desde dónde si no desde un Estado movilizador sería posible articular manifestaciones que por momentos aparecen como atomización o individualización anómica, que amenazan también con explosiones espontáneas y radicales de violencia, que se refugian cuando aún les es posible en la comunidad y las identidades restringidas, que tienden a ser atraídas por el consumismo clase mediero, antiautoritario y antinacional en ocasiones? Entre la violencia desorganizada, el retramiento anómico, la apatía atomizada y la tendencia de nuestras sociedades a ahondar las desigualdades entre el mundo de la exclusión, una clase media en decadencia y una minoría privilegiada, el regreso sorprendente del monstruo paternalista-autoritario parece comenzar a rebelarse para la amplia masa de población más excluida, atomizada y desorganizada, como una solución de continuidad, cohesión nacional y reconstrucción de las identidades mucho más sana que el abandono en que el excluyente Estado neo-



taciones partidistas, parlamentarias, frentistas o sindicales, las esferas de expresión sociopolítica privilegiadas por esta crisis de progreso. Más bien, son ellos los grandes perdedores. Como dice Tironi: "El aislamiento de los individuos y la segmentación de la sociedad en grupos primarios obliga a que sea el Estado el que centralice las relaciones sociales, en particular concentrando en sus manos las comunicaciones y las decisiones colectivas. En

liberal ha sumido a la pedacería social latinoamericana en su obsesión por parar la inflación, reconvertir la industria, pagar la deuda, hacernos competitivos en mercados internacionales proteccionistas, y todo eso para volver a crecer, como si el crecimiento del PIB erradicara las desigualdades sociales y contribuyera a la integración más sana de nuestras sociedades.

Quién puede dudar de que hubiera sido mucho mejor para los latinoamericanos un tipo de sociedad fuerte en sus organizaciones intermedias, que facilitara el engrandecimiento de la personalidad de cada individuo y la interacción al más alto nivel de racionalidad como lo quiere Habermas o el interés colectivo de la *Polis* evocado por Castoriadis; que hiciera corresponder a agregados socioeconómicos con organizaciones o partidos políticos y con ideologías o proyectos de sociedad futura; que cultivara, en resumen, instituciones estables tanto sociales como en el plano de las representaciones políticas.

Pero lo que ha sucedido es que no nos estamos acercando ni a una democracia asentada en la sociedad civil (aunque fuera como resultado de la lucha conflictual de las clases), ni a una con predominancia de la sociedad política (partidos, parlamentos o grandes fuerzas corporativas); el acento parece favorecer, en el mejor de los casos, a la lógica masivo-popular o popular-nacional, como se le quiera llamar, según la cual la relación Estado-masas parece adquirir una centralidad relativa.

6. Victor Tokman y Norberto García, citados por A. Touraine, *La parole et le sang, politique et société en Amérique Latine*, París, 1988, Editions Odile Jacob, pág. 32.

7. Sobre la relación líder-masa ver Pierre Birbaum: "Mobilisations, structures sociales et types d'Etat", *Revue française de sociologie*, Jul-Sept. 1983, Tilly, Ch.: *From mobilisation to revolt*, Reading, Addison-Wesley, 1978; Moscovitch, S.: *L'agendes foulles*, Eyard, 1981; Theda Skocpol; *States and social revolution*, Cambridge Univ. Press, 1979; Hanah Arendt: *Le système totalitaire*, París, Le Sevil, 1972; Krasnau, W.: *The politics of mass society*, Illinois, 1959, The free press of glencoe.

8. Eugenio Tironi "Para una sociología de la decadencia", *op. cit.*, pág. 15.

Manuel Castells

Es catedrático de Sociología de la Universidad Autónoma de Madrid. Ha dado una serie de conferencias en Moscú y Leningrado, en septiembre-octubre de 1989, por invitación de la Asociación Soviética de Sociología y la Escuela Superior del Komsomol.

Viaje al centro de la Perestroika

Manuel Castells



Foto Novosti

I ¿Volver a empezar?

Moscú, un atardecer de este otoño. En la sala, abarrotada de gente y de pasión, el Comité de Protección Social acaba de terminar su informe sobre la defensa de los derechos humanos. "Intervendrá ahora el compañero representante de los anarco-sindicalistas". Es un joven barbilampiño, de ojos azules y sonrisa transparente. Sus palabras, acogidas por la audiencia con la naturalidad de lo rutinario, resuenan sin embargo en mis oídos con ecos de historia y leyenda. "Todo Estado es opresión y el ruso más que ninguno. Libertad sin vanguardias. Autoemancipación. Federación de comunas. Tierra, pan y libertad. Ir hasta el final del proceso revolucionario. Sin violencia, pero sin miedo a la violencia". No, no estamos en una conspiración clandestina de radicales iluminados, sino en los lujosos salones del Instituto de Administración de Empresas (fundado por Lenin en 1917), en una de las sesiones del seminario sobre autogestión y poder local, con representantes de todos los confines de la geografía soviética.

La presencia anarco-sindicalista no tiene trascendencia más allá de su valor simbólico: unos centenares de militantes en una veintena de ciudades. Pero la libre expresión de sus ideas marca la distancia recorrida por el proceso de profunda democratización que vive la Unión Soviética. Sopla un viento de libertad en las

reuniones de los colegios profesionales, de los clubes políticos, de los órganos de prensa legales y semilegales. En las asambleas públicas del *club perestroika* de Leningrado se habla, con un amplio consenso, de la revolución de febrero y del golpe militar de octubre de 1917. Y ante los paneles de noticias de los periódicos de Moscú, centenares de personas discuten en la calle los últimos acontecimientos, generalmente criticando las políticas de Gorbatchov, en uso de la libertad que sus reformas han permitido. Antes que nada, la *perestroika* es la recuperación de la palabra por una sociedad enmudecida por el terror durante décadas.

Escasez de alimentos

Pero no sólo de palabra vive el hombre. Y en la Unión Soviética de la *perestroika* la vida cotidiana es cada vez más difícil. Los alimentos escasean, los precios suben (tal vez un 20% de inflación anual en estos momentos), los productos de consumo más imprescindibles aparecen y desaparecen en los almacenes, de forma imprevisible. Las mismas tiendas bien provistas que visité hace cinco años exhiben hoy la desoladora imagen de sus repisas vacías. La especulación inmobiliaria ha hecho su aparición y los alquileres en el sector informal del realquiler (al que se ven forzados a recurrir, sobre todos los jóvenes) llegan a niveles del 50% del salario medio. Y Moscú es la zona privilegiada. Mis amigos de Novosibirsk me dicen

que en Siberia hay ya una situación extrema de penuria alimenticia. Y relatos similares se refieren al Sur y a Ucrania. Sin embargo, la cosecha de este año ha sido buena. El problema es, sobre todo, la distribución.

La versión de los expertos económicos sobre el origen de la penuria es razonable: se ha puesto en cuestión el viejo sistema centralizado y aún no existe un nuevo sistema flexible de semi-mercado, capaz de suplantar al anterior; por tanto, se está en un período transitorio de desorganización económica, un mal necesario en todo proceso de cambio. De hecho, la situación varía mucho de una zona a otra y en aquellos lugares, por ejemplo en Bielorrusia, en donde los conservadores conservan su capacidad de conservar, los suministros son regulares y la gente come; eso sí, lo que le dan y tras la correspondiente y ordenada cola. Con lo que parece confirmarse la relación entre la intensidad del cambio y el castigo histórico a los descreídos del comunismo.

Pero hay también otros elementos más peligrosos y más sordidos en la raíz de la crisis económica actual: la violenta reacción de la *mafia* soviética a la amenaza que representa la *perestroika* para sus negocios.

Economía sumergida

Como saben quienes conocen la Unión Soviética, la economía sumergida en ese país es, desde hace tiempo, una de las más importantes del mundo, como han documentado, entre otros, los trabajos económicos de Gregory Grossman. Buena parte de esa economía está organizada a niveles locales y regionales por redes de hombres de negocios, con fuertes conexiones con el aparato político. Esas redes controlan desde suministros industriales a productos de consumo suntuario, pasando por el mercado de trabajo paralelo, la prostitución y la especulación inmobiliaria, con base en la recalificación urbanística. Parece verosímil la versión según la cual la expulsión de Yeltsín de su puesto de alcalde de Moscú y del Comité Central no se debió tanto a sus divergencias políticas

como a su intento de depurar de conexiones *mafiosas* el sistema político local. Su intento fracasó claramente, a juzgar por lo observado personalmente y por los comentarios fidedignos que he podido recoger. Existe hoy en Moscú una verdadera fiebre del dólar, que me devuelve al trágico recuerdo de Chile meses antes del golpe. Frente a la paridad oficial de un dólar por dos tercios de rublo, en el mercado negro (ampliamente difundido) el dólar se cotiza entre 10 y 20 rublos. Nada parecido ocurría hace cinco años. En el mismo sentido, productos de primera necesidad que no se pueden encontrar pueden obtenerse con base en contac-

buyendo al caos de la economía y al incremento de la escasez.

Con ello, por un lado obtiene pingües beneficios de la situación de carestía creada, y por otro lado cierra caminos a un proyecto como la *perestroika* que, de conseguir su propósito, sería una amenaza mortal para su supervivencia como sistema. La alianza entre la *mafia* económica y la *nomenklatura* política (o sea, el sector del aparato del partido comunista defensor de sus privilegios) es probablemente el mayor obstáculo con el que se enfrentan tanto Gorbachov como la gente que en la Unión Soviética comenzó a ilusionarse con una vida mejor.



Los alimentos escasean, los precios suben y la inflación está cercana al 20%. El origen del problema es que se ha puesto en cuestión el viejo sistema centralizado y aún no existe un nuevo sistema flexible de mercado.

tos informales a precios altísimos. Los servicios públicos también han sido penetrados por la misma lógica. La medicina soviética es gratuita, pero si alguien necesita una operación urgente en un hospital público debe pagar al médico entre 1.000 y 2.000 rublos para que sea operado a tiempo. Y lo mismo ocurre con la obtención de medicamentos, los billetes de avión, las entradas para los espectáculos de alto nivel o el cambio de residencia o de puesto de trabajo. Parece que esta *mafia* económico-política actúa en estos momentos con redoblada energía, contri-

II Rendijas de esperanza

Los intentos para limitar los privilegios de la *nomenklatura* chocan con la inercia de la burocracia y la resistencia pasiva de los encargados de aplicar las reformas. Hace unos meses, varios diputados al Soviet Supremo intentaron sin éxito el que se limitara el increíble privilegio de que sólo una pequeña élite tenga acceso a ciertos medicamentos, extendiendo la posibilidad a enfermos en peligro de muerte.

Otra propuesta más modesta fue sin embargo aprobada como ley en el Soviet Supremo: la eliminación de las lujosas salas de espera especiales en estaciones y aeropuertos, que traducen en los términos de la jerarquía soviética los criterios de clase de las salas VIP en Occidente. De hecho, he podido observar la persistencia, celosamente preservada, de dichas salas en las estaciones de Leningrado y Moscú, en contradicción con lo legislado.

A veces, un esfuerzo voluntarista rompe el cerco, como en el caso del alcalde de Alma-Ata, amigo personal de Gorbachov, que retiró a la *nomenklatura* de su ciudad los coches y las *dachas* y las atribuyó a las asociaciones de vecinos. Pero tan pronto como fue llamado a Moscú, hacia más altos destinos, las nuevas autoridades devolvieron todos los bienes y sus servicios a sus *legítimos dueños*. ¿Populismo? Probablemente. Pero parece claro que en la Unión Soviética de la *perestroika* es difícil razonar, tal y como yo lo intentaba dentro de mi esquema racionalista, pragmático y socialdemócrata, sobre lo esencial y lo secundario, los ritmos del cambio gradual y los peligros de la impaciencia. Reviví los debates del Chile de Allende: ¿Consolidar para avanzar, o avanzar para consolidar?

En aquel país tan largo, ya se sabe ahora quién tenía razón, pero la historia cambia, las situaciones son distintas. Yo hablaba de la China que viví hace poco, de las esperanzas frustradas, de mis temores a un Tienanmen a orillas del Neva (Leningrado —¿Petrogrado?— parece más radicalizado que Moscú). Y ellos, probablemente con razón, señalaban la rigidez y la profundidad de las estructuras de un Estado y de un partido que, con excepción de la política exterior y de la modernización tecnológica, apenas aceptan de la *perestroika* otra cosa que el discurso.

De hecho, parece que Gorbachov y sus colaboradores no estaban enteramente descontentos de la oleada de huelgas que sacudió el país o de las presiones de la opinión pública, mediante cartas y peticiones, en la medida en que les permiten ir socavando el poder de los Ligachov y compañía. El

límite es, desde luego, el que el país no caiga en la anarquía, abriendo así el camino para un golpe más o menos de palacio. Dícese que hubo un intento en ese sentido el verano pasado durante la visita de Gorbachov a Londres, con la colaboración más o menos activa de los tres miembros del Politburó que acaban de ser destituidos.

Al menos eso cuentan los mentideros del Kremlin... Y esto es tal vez lo más significativo: que también el Kremlin tenga ahora mentideros. El

menta rapidísimamente (la relación es de 10 a 1 con la productividad regular del *koljoz*), conforme los agricultores encuentran la posibilidad de vender sus productos en los *mercados kolkzianos*, que empiezan a funcionar en la práctica como mercados semilibres.

Rendijas de esperanza

Por otro lado, un sector privado se desarrolla en la economía, en la forma de las llamadas *cooperativas*,



La productividad agrícola en las parcelas individuales aumenta rápidamente y sus excedentes vendidos en mercados kolkzianos de carácter semilibre.

curso de la *perestroika*, y por tanto de la Unión Soviética, y por tanto del mundo, o sea de usted y yo, parece depender de cómo evolucionen tres grandes cuestiones: la economía, los nacionalismos y la relación entre cambio social y democracia política.

La economía es, hoy por hoy, tan centralizada como antes y más ineficaz que nunca. La modernización tecnológica resbala en la rigidez de una economía que se ahoga en los vericuetos de la planificación. Hay dos rendijas de esperanza: la productividad agrícola en las parcelas individuales au-

que son, de hecho, pequeñas y medianas empresas, que emplean hasta 50 trabajadores, y que pueden apropiarse, distribuir y reinvertir sus beneficios, con un sistema de precios libres. Hay ya más de 200.000 cooperativas en la Unión Soviética, 18.000 de las cuales están federadas en una asociación.

Curiosamente, el sistema dejó inicialmente desarrollarse las cooperativas en el sector de servicios avanzados en donde no existían las viejas estructuras industriales del Gosplan. Así proliferaron las cooperativas en los sectores informáticos, de consultoría,

de asesoría legal, de diseño, de información, de edición, es decir, en los sectores más cualificados y más rentables, con lo cual se han convertido en un elemento altamente dinámico y han creado un embrión de joven empresariado, generalmente bien visto por el *establishment* reformista, que ahora permite extender las cooperativas a otros sectores claves, tales como la vivienda, las tecnologías avanzadas y el transporte. Pero toda la mitología sobre las cooperativas no puede hacer olvidar que aún son un elemento marginal de la economía soviética, cuya reforma pasa por un desmantelamiento de la planificación central, en donde están atrincheradas las divisiones blindadas de la burocracia.

III **La historia es reversible**

Los movimientos nacionalistas son potencialmente el elemento más desestabilizador de todo el proceso, porque son los movimientos de más profunda base popular y con objetivos menos negociables. En las repúblicas bálticas es donde el movimiento democrático está más desarrollado y engloba a la práctica totalidad de la población de origen no ruso. En mis discusiones con los nacionalistas estonios un tema se repetía obsesivamente. "No tenemos por qué ser", me decían, "los corderos sacrificados en el altar de la reconciliación entre el Este y el Oeste. Fuimos violentamente anexionados hace medio siglo y ningún régimen democrático puede fundar el nuevo orden sobre este atropello histórico". De hecho, cuentan con la admiración y el apoyo de la mayor parte de las tendencias democráticas en el resto de la URSS. En el Sur, el tema nacionalista es más complejo y se colorea de fanatismo religioso (islámico) y de manipulación política de la *nomenklatura*. De hecho, Azerbaiyán está dominada por el peor sector de la *nomenklatura*, mientras que el nacionalismo armenio es profundamente democrático. De modo que la violencia de Azerbaiyán (en donde comandos fundamentalistas matan armenios y queman sus casas) es a

la vez una guerra santa por el islam, contra los armenios y contra la *perestroika* que pone en cuestión los privilegios de la élite regional. Por otro lado, el movimiento nacionalista cobra fuerza en Georgia, en Ucrania y, lo nunca visto, despierta un sentimiento separatista en Siberia, que adopta además el discurso ecológico de la defensa de sus recursos naturales explotados por la industria militar. El horizonte concreto de esta suma de movimientos es la desintegración eventual del imperio soviético. Y ello los hace, a la vez, profundamente revolucionarios y tremadamente desestabilizadores

cobran cada vez más fuerza en todas las dimensiones (incluyendo, para citar un ejemplo, un fuerte movimiento en defensa de las focas de la isla Sajalin), requiere, para no desencadenar el caos, un reforzamiento del sistema político representativo y una conexión cada vez más estrecha entre el Soviet Supremo (hoy con mayoría de delegados no designados por el Partido Comunista) y los elementos reformistas del gobierno, encabezados por Gorbachov.

En los primeros días de octubre, dos hechos apuntan en esa dirección. Por un lado, la formación de un comité



Los movimientos nacionalistas son en la actualidad el elemento más desestabilizador del proceso soviético. Tienen una profunda base popular y con objetivos menos negociables. Manifestación en Uzbekistán.

Foto Novosti

del orden mundial. Aquí no se puede juzgar. Debemos, al menos, respetar el derecho a la vida de lo particular, con respecto a la racionalidad de lo universal.

Conexión estrecha

El tratamiento de las enormes tensiones que generan y que van a generar estos movimientos nacionales, así como las huelgas obreras, las protestas por los derechos humanos, el movimiento ecologista y otras luchas que

interregional de la oposición democrática dentro del Soviet Supremo, liderado por Sajarov y Yeltsin, con amplia legitimidad entre los movimientos sociales, con respecto a los cuales puede hacer el papel de puente. Por otro lado, el acuerdo entre gobierno y mayoría del Soviet Supremo sobre la ley prohibiendo las huelgas por 15 meses, pero limitando dicha prohibición a algunos sectores considerados claves para la economía nacional (transporte, energía, materias primas) y sólo mientras se redacta una ley-marco sobre el derecho de huelga. Por pri-

mera vez, el gobierno (que quería una prohibición sin restricciones) ha tenido que dar la última palabra al Soviet Supremo, un órgano que ahora controla cada vez menos. También se dice que Gorbachov está satisfecho del resultado del debate, por lo que ello representa de capacidad real de maniobra de las nuevas instituciones políticas.

Sin embargo, mientras el Parlamento debate y los intelectuales sueñan, la sociedad y la economía soviéticas están al borde de la desintegración. El transporte no funciona entre algunas regiones y se teme que haya falta de carbón y de combustible durante el invierno que ya llega desde el Norte. En la región de Moscú, numerosos soldados han abandonado los cuarteles y han regresado ilegalmente a sus casas, sin que nadie les moleste. Sectores enteros de la burocracia desobedecen o ignoran las órdenes de los organismos competentes, según las relaciones de poder imperantes en cada lugar y en cada servicio. El viejo orden no es legítimo, pero es el real, y el nuevo orden tan sólo existe en el discurso y en los centenares de leyes y decretos que cada día tramitan las nuevas instituciones. Entre esos dos órdenes contradictorios, la sociedad civil ha irrumpido con extraordinaria fuerza, creatividad y, frecuentemente, con excesiva imprudencia. A primeros de octubre

Yeltsin, en una entrevista a la televisión norteamericana, puntualmente difundida por la televisión soviética, pronosticaba que si no había cambios fundamentales antes de un año tendría lugar en la URSS una explosión social de incalculables consecuencias. Los síntomas van, desgraciadamente, en esa dirección, pero no son ineluctables.

Vuelta a la racionalidad

Vuelta a la racionalidad. Nos encontramos en amable charla, sentados en los confortables sillones del Centro de Investigación de la Opinión Pública, el recién creado CIS soviético, que dirige la socióloga Tatiana Zaslavskaya, una de las líderes e inspiradoras del movimiento de reforma, próxima consejera de Gorbachov. Hacemos balance de la situación. Sí, hay una evolución en la opinión. La gente se atreve a pensar y a hablar, por primera vez. Las actitudes son profundamente democráticas. La credibilidad de las reformas aumenta poco a poco. Pero todo el mundo pide más, mucho más. Lo que en un principio se inició como reformas modernizadoras del sistema, conllevó una democratización política que permitió el desarrollo de un amplio y diversificado movimiento social que hoy por hoy tiene su propia diná-

mica, una dinámica que impone sus propios ritmos a Gorbachov.

Por su parte, en otro momento y en otro lugar, el líder disidente Pavlovski, dirigente del Comité Soviético por la Paz, también piensa que la *perestroika* está desbordada por la dinámica social. Pero también coincide con la necesidad de adecuar los objetivos a las realidades históricas.

Y de pronto, en el muelle decorado tecnocrático del santuario de la nueva élite, o en el viejo y asqueroso tugurio de Moscú donde se alberga el radical Comité Soviético por la Paz, una idea empieza a tomar cuerpo en mi peregrinar por los caminos de la *perestroika*: todo es posible, la historia es reversible. Atrás pueden quedar los millones de cadáveres torturados de las ilusiones revolucionarias de varias generaciones, los crímenes del estalinismo, los heroismos y las miserias del movimiento comunista, la división de la tradición socialista, la denostación sectaria de la democracia política, la separación del mundo en bloques. Tal vez la Unión Soviética, y con ella nosotros, está saliendo del túnel del tiempo, en donde nos sepultaron los cañones del *Aurora*. No para abrazar el capitalismo, sino para inventar una nueva vida. Tal vez es posible, para el pueblo soviético, y para todos nosotros, volver a empezar •

Revista Foro

saluda al

CENTRO CULTURAL DEL LIBRO

e invita

a todos sus lectores y amigos a respaldar y visitar
el nuevo espacio de los libreros de la Avenida 19,
una empresa que merece su apoyo.

Carrera 8^a entre calles 15 y 16, en Bogotá.

Ismael Ortiz Medina
 Antropólogo, Universidad Nacional
 Editor revista Uroboros.

La juventud: En búsqueda de alternativas

Ismael Ortiz Medina

Unanse al baile...
 de los que sobran

La imagen que se tiene de la juventud será siempre ambigua y dictatorial. De una parte se ve en ella el futuro del país, los destinados a tomar las riendas del porvenir son los jóvenes. De otra, se ven concentrados en la juventud los peores vicios y las más bajas virtudes (parece que únicamente los jóvenes debieran decir no a la droga). Total: juventud es sinónimo de atrevimiento y medida, de renovación y decadencia, de promesas y desesperanzas.

De las muchas cosas que se han dicho y se van a seguir diciendo sobre los jóvenes, hay una que se hace cada día más evidente: la juventud en Colombia ha venido cobrando fuerza como sector independiente y se ha convertido en un poderoso agente de inconformidad y un gran impugnador del sistema social. El mundo de los jóvenes busca alternativas en todos los espacios sociales (familia, educación, escuela, política, etc.) y la relación que mantiene con dichos espacios es de tensión y conflicto, relaciones en las que la juventud parece estar llevando la peor parte.

La historia de la juventud es también la historia de la insatisfacción. En todas las sociedades, el sector juvenil ha sido siempre el "grupo social más inconforme e insatisfecho". Si bien esa insatisfacción se sintió con mucha fuerza en los sesentas, esta ya venía dándose desde los años veinte: la "Carta al Padre" de Franz Kafka, "Parricidio de Franz Werfel, "Alma de Niño" de Hermann Hesse son muestra en la literatura, del malestar que empezara a apoderarse de la juventud en las sociedades modernas son muestra en la literatura, del malestar que empezaba a



apoderarse de la juventud en las sociedades modernas¹. Se pensaba en ese entonces, que

I. La bibliografía de estudios sobre la juventud es abundante para el caso de Europa y Norteamérica; aquí retomamos planteamientos de "La Protesta Juvenil", Biblioteca Salvat de grandes temas, No. 58, 1973; también de "Etnología de las Bandas de Jóvenes", Jean Monod, Editora Seix Barral, 1965.

No podemos decir lo mismo para el caso de Colombia. Encontramos tres estudios globales: "Ausencia de Futuro", por Rodrigo Parra, Editorial Plaza y Janés, 1985; "Juventud y Política", por Gabriel Murillo, et al, Fescol, 1985; y el "Diagnóstico Nacional de Juventud", Presidencia de la República, SIP, 1982.

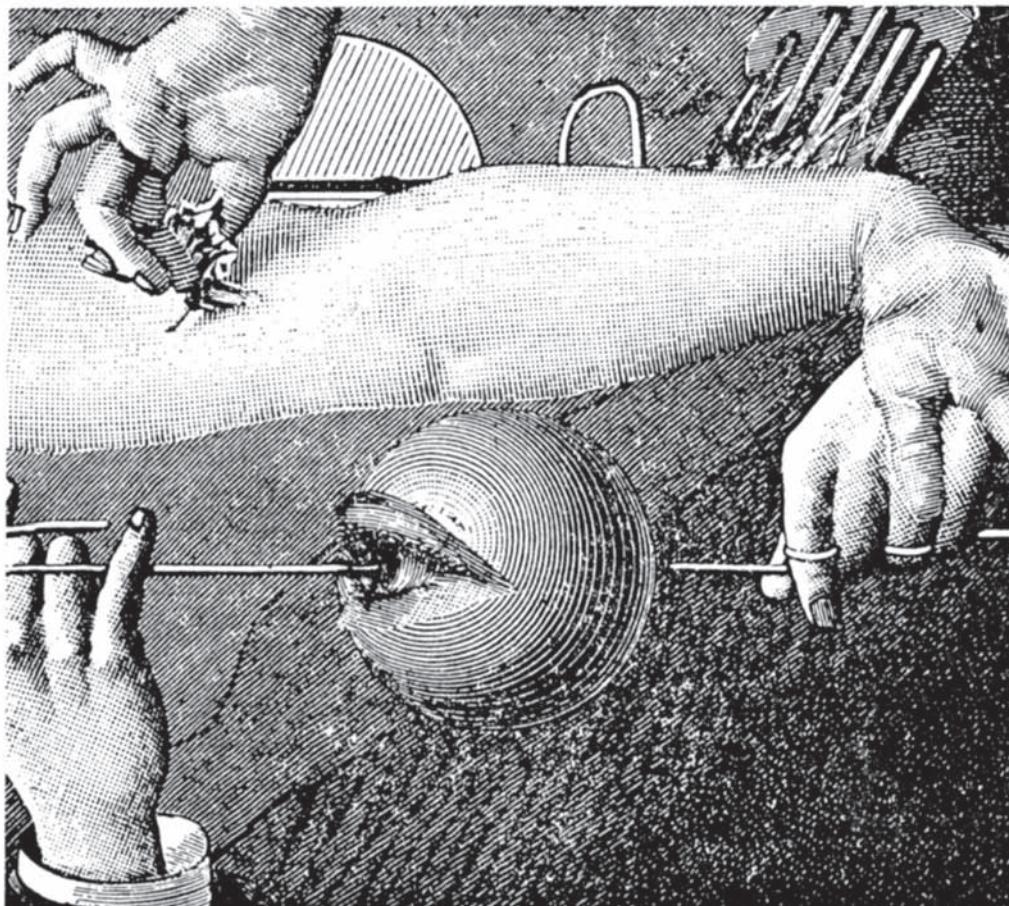
la juventud era una simple etapa de transición hacia la vida adulta y que los jóvenes deberían ser mantenidos bajo tutela en todos los aspectos (político, económico, cívico, etc.) (Salvat, 1973, p. 26).

Ya a finales del siglo XIX se habían aplicado las primeras políticas para ese sector social denominado sector juvenil: en Alemania se funda la agrupación de los Wandervogel; los Boy Scouts son fundados por Lord Baden Powell en Inglaterra y en general, apare-

trol de la producción, de una parte, y de otra, perfectos funcionarios de Estado.

Pero la idea de "preparación para la vida adulta" con la que se veía a los jóvenes hizo crisis en forma definitiva años después de la Segunda Guerra Mundial. Estas políticas continuistas no tenían ningún asidero en unas sociedades destruidas materialmente y con todos sus valores aniquilados. La juventud se rebela, se aparta definitivamente de los valores del mundo adulto, se aleja de

Los jóvenes, con todo su potencial transformador, permanecen aislados y marginados de la dinámica social, aún no han podido salir a flote e incidir en el monstruoso engranaje que media las relaciones juventud-sociedad; no han podido los jóvenes encontrar el canal adecuado para expresarse.



ce otra serie de organizaciones cuyo principal objetivo era agrupar, para mantener bajo tutela, a la juventud. Los partidos políticos también establecen ramas juveniles; tal es el caso de los Komsomoles de la Rusia posrevolucionaria y de las juventudes fascistas de Francia y Alemania.

Todas las políticas hacia los jóvenes se distinguían por su carácter continuista y reproductor de la estructura social. El objetivo era que estos asumieran las funciones de los adultos; en la escuela, valga el ejemplo, se preparaba a los jóvenes para hacer de ellos excelentes técnicos capaces de asumir el con-

su sociedad y se convierte en un sector que terminaría por producir cambios notables en la sociedad total. Dos acontecimientos cuyas repercusiones aún se sienten se constituyen en el símbolo que muestra todo el potencial transformador de la juventud: El festival Woodstock de Norteamérica (1969) y el mayo del 68 Francés. El sexo, la política, la familia no serían ya los mismos después de los sesentas, después de los Beatles y los Rolling Stones.

En nuestro país, la fuerza y la pujanza de la juventud no han tenido el suficiente impacto dentro de las estructuras sociales. Si bien

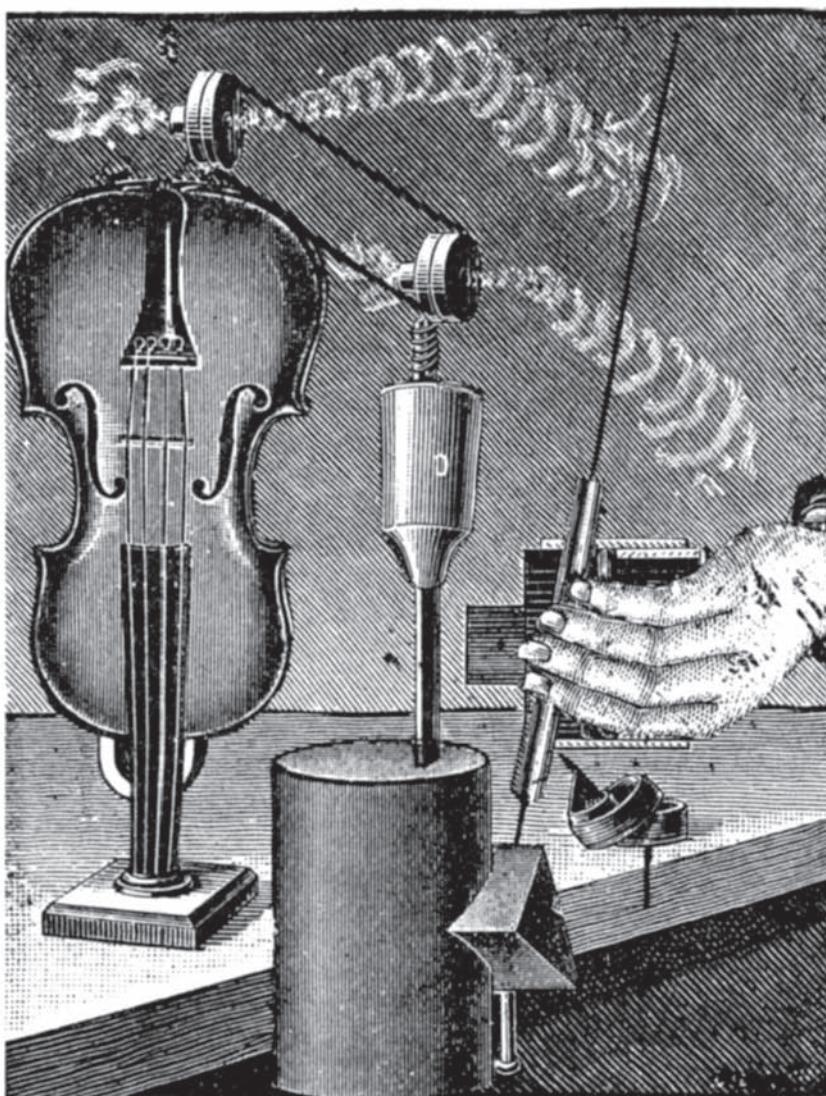
se considera que el radicalismo político de los setentas fue un buen intento, lo cierto es que la sociedad siguió su curso normal sin sufrir una transformación notable. El mundo adulto ha continuado poniendo las pautas en el manejo de la sociedad. Los jóvenes, con todo su potencial transformador, permanecen aislados y marginados de la dinámica social, aún no han podido salir a flote e incidir en el monstruoso engranaje que media las relaciones juventud-sociedad; no han podido los jóvenes encontrar el canal adecuado para expresarse.

Si nos vamos al caso de las formas familiares y de los valores que a éstas acompañan (en el breve recorrido que vamos a hacer para analizar las relaciones juventud-sociedad) vemos cómo los jóvenes no han podido hacer nada contra el prototipo de relación familiar heredado del mundo adulto. Allí la excesiva preocupación por el formalismo y la burocracia sacramental importa más que los espacios afectivos que se puedan generar en una relación. El síndrome del macho fuerte y de la dama débil aún permanece, y la revolución sexual suena a utopía (cuando no a su subversión comunista). Los discursos feministas no tienen eco más allá de las aulas de la universidad y el peso de la tradición continúa vigente y mediando las relaciones familiares.

El concepto de familia del mundo adulto está basado en el autoritarismo, la hipocresía, la verticalidad, la rigidez y el formulismo, concepción que, si bien los jóvenes rechazan (sobre todo los de izquierda), a la larga terminan por aceptar; pues el conservadurismo de nuestra sociedad (que no es sólo en política) tiene todavía para mucho rato. Esto por estar sustentado fundamentalmente en el autoritarismo. Pasará mucho tiempo para que los jóvenes puedan cambiar el concepto de familia.

La situación de los jóvenes frente a la escuela no es menos tensa y contradictoria que su situación frente a la institución familiar. Este lugar, que es quizás el que más porcentaje de jóvenes alberga en cualquier sociedad, es también el sitio en el que la juventud se siente menos a gusto. Para entender la relación escuela-juventud podríamos partir de una pregunta que es también una conclusión: ¿Por qué los jóvenes sienten tanta aversión hacia la institución escolar? La respuesta es evidente: la escuela, aparte de negar a los jóvenes el mundo horizontal, vivencial y afectivo que estos buscan, reproduce los mis-

mos esquemas autoritarios, jerárquicos, verticales y rígidos de la familia y de la sociedad en general. A lo que va un muchacho al colegio o a la universidad es a cumplir con un ritual del cual él lo único que espera es que se termine pronto. La cantidad de información que inútilmente se trata de hacer memorizar al joven, lo coloca en una abierta contradicción entre su mundo escolar (mundo abs-



tracto) y su mundo vivencial y cotidiano. Entre escuela y juventud hay un abismo: es el mismo abismo que existe entre juventud y sociedad.

La escuela tiene en nuestro país la misión de meter al joven en el mundo de las fórmulas vacías, de las biografías bonitas de próceres decentes, de las fechas memorables y de los maestros sabelotodo cuya policiva función e idoneidad pedagógica está en propor-

ción directa a la capacidad de los jóvenes para soportarlos y tragarse enteros. Con todo esto, y como si fuera poco, es a los jóvenes a quienes menos se tiene en cuenta cuando se habla de reformas pedagógicas, de cambios de pensums, etc. La rebelión estudiantil tampoco aparece por ninguna parte.

En cuanto a la política se refiere, esta para la juventud ha pasado a ser sinónimo de las peores aberraciones a las que haya podido llegar una sociedad. Nada halagador resulta el pensar en política teniendo en cuenta el significado que para la juventud (y por supuesto que no sólo para ellos) este término encierra: Masacres, sicarios, fraude, corrupción, demagogia, intolerancia, etc. ¿Quién encuentra algo agradable en la política?

El lenguaje juvenil es un lenguaje de renovación, un lenguaje cargado de pasión y romanticismo y sobre todo un lenguaje irreverente. Por esto los jóvenes no encuentran un espacio adecuado en el lenguaje de "la política" y mucho menos de los partidos políticos actuales, fueron los jóvenes quienes inauguraron la era de los movimientos sociales, ellos pusieron fin a la política de partidos. Sin embargo, la visión del joven como un pegacartel y cargaladrillos (futuro militante), como elemento a adoctrinar y para poner a repetir slogans y frases "célebres" de fósiles y octogenarios dirigentes, aún continúa primando en las políticas hacia los jóvenes.

Los partidos políticos están huérfanos de juventud. Su lenguaje, electorero de una parte y militarista de otra, no puede arraigar ni va a hacerlo nunca dentro del lenguaje juvenil. Bastante tienen los jóvenes con la escuela y la familia como para buscar otro espacio en el que se va a actuar sin participar y sin poder decidir. La juventud no busca abrirse un espacio sólo en lo político: busca cambios en toda la estructura social, pues la revolución cultural está primero y por encima de la revolución política. Es del sector juvenil de donde han venido los movimientos culturales que han oxigenado a las sociedades contemporáneas.

Esta relación de exclusión y rechazo sistemático hacia la institucionalidad, las herencias inútiles, los valores caducos y la tradición por parte de la juventud, desemboca, fundamentalmente, en el marginalismo: un rechazo total hacia toda la sociedad. En esta búsqueda de espacios y lenguajes propios se cae definitivamente en el ghetto; las galladas,

las pandillas y los combos se convierten en el universo en el cual el joven encuentra un espacio de identidad y un lenguaje propio y alternativo, un mundo subterráneo que todos se apresuran a juzgar (en especial los adultos) pero del que nadie se siente culpable.

La droga, al igual que la música se convierte en el espacio cotidiano y libre del joven, un sitio al que no llega la hipocresía en la que se sustenta la sociedad; un lugar sin leyes, un territorio en el que está prohibido prohibir y en el cual la anormalidad es la consigna. Los jóvenes acaban detestando a su sociedad, a la sociedad.

Sin embargo, a la juventud se le sigue obligando a aceptar esta sociedad que él sencillamente no quiere. Se le obliga a prestar un servicio militar para defender "la patria" (¿cuál patria o la patria de quién?), a aceptar una institucionalidad montada con base en la represión y la farsa, a creer en unos valores falsos y en un estado de cosas que todos se empeñan en preservar. Pero, ¿a quién convencen?

La disyuntiva final a la que se enfrenta el joven es la de aceptar el estado de cosas o atenerse a las consecuencias. Así, para la juventud en el sector popular, la solución es la policía, la policía que no tolera la vagancia y la castiga a bolillazos.

Debemos también resaltar cómo, recientemente, la música —quizás el único canal con que ha contado la juventud para expresarse sin mayores riesgos— ha sido asaltada (como lo fue en Europa). Se tomaron ese canal los campeones de la industria y el comercio. "Los toreros muertos", "Los hombres G", "Los enanitos verdes", constituyen instrumentos con los que se saca toda la ganancia posible al lenguaje directo, anti-autoritario e irreverente que identifica a la gente joven. El rock en español es el nuevo "Pan y Circo" de los jóvenes; tanto, que un alcalde de dudosos antecedentes de momento se dedicó a promover los conciertos de rock y a decir No a la droga, como si las dos o tres cosas (Droga, Música, Alcaldía) se identificaran las unas con las otras.

El Diagnóstico Nacional de Juventud dice en uno de sus apartes que los jóvenes no son el futuro sino el presente de la nación. Estamos de acuerdo: un presente que va a tener que avanzar sobre las ruinas del presente mismo.

Los partidos políticos están huérfanos de juventud. Su lenguaje, electorero de una parte y militarista de otra, no puede arraigar ni va a hacerlo nunca dentro del lenguaje juvenil. Bastante tienen los jóvenes con la escuela y la familia como para buscar otro espacio en el que se va a actuar sin participar y sin poder decidir. La juventud no busca abrirse un espacio sólo en lo político: busca cambios en toda la estructura social, pues la revolución cultural está primero y por encima de la revolución política. Es del sector juvenil de donde han venido los movimientos culturales que han oxigenado a las sociedades contemporáneas.



Walter Benjamin
Ensayista, filósofo y escritor.

Para la crítica de la violencia

Walter Benjamin

La tarea de una crítica de la violencia puede definirse como la exposición de su relación con el derecho y con la justicia. Porque una causa eficiente se convierte en violencia, en el sentido exacto de la palabra, sólo cuando incide sobre relaciones morales. La esfera de tales relaciones es definida por los conceptos de derecho y justicia. Sobre todo en lo que respecta al primero de estos dos conceptos, es evidente que la relación fundamental y más elemental de todo ordenamiento jurídico es la de fin y medio; y que la violencia, para comenzar, sólo puede ser buscada en el reino de los medios y no en el de los fines. Estas comprobaciones nos dan ya, para la crítica de la violencia, algo más, e incluso diverso, que lo que acaso nos parece. Puesto que si la violencia es un medio, podría parecer que el criterio para su crítica está ya dado, sin más. Esto se plantea en la pregunta acerca de si la violencia, en cada caso específico, constituye un medio para fines justos o injustos. En un sistema de fines justos, las bases para su crítica estarían ya dadas implícitamente. Pero las cosas no son así. Pues lo que este sistema nos daría, si se hallara más allá de toda duda, no es un criterio de la violencia misma como principio, sino un criterio respecto a los casos de aplicación. Permanecería sin respuesta el problema de si la violencia en gene-

ral, como principio, es moral, aun cuando sea un medio para fines justos. Pero para decidir respecto a este problema se necesita un criterio más pertinente, una distinción en la esfera misma de los medios, sin tener en cuenta los fines a los que estos sirven.

La exclusión preliminar de este más exacto planteo crítico caracteriza a una gran corriente de la filosofía del derecho, de la cual el rasgo más destacado quizás es el derecho natural. En el empleo de medios violentos para lograr fines justos el derecho natural ve



tan escasamente un problema como el hombre en el "derecho" a dirigir su propio cuerpo hacia la meta hacia la cual marcha. Según la concepción jusnaturalista (que sirvió de base ideológica para el terrorismo de la Revolución Francesa) la violencia es un producto natural, por así decir una materia prima, cuyo empleo no plantea problemas, con tal que no se abuse poniendo la violencia al servicio de fines injustos. Si en la teoría jusnaturalista del Estado las personas se despojan de toda su autoridad en favor del Estado, ello ocurre sobre la base del supuesto (explicativamente enunciado por Spinoza en su tratado teológico-político) de que el individuo como tal, y antes de la conclusión de este contrato racional, ejercite también *de jure* todo poder que

inviste *de facto*. Quizás estas concepciones han sido vueltas a estimular a continuación por la biología darwinista, que considera en forma del todo dogmática, junto con la selección natural, sólo a la violencia como medio originario y único adecuado a todos los fines vitales de la naturaleza. La filosofía popular darwinista ha demostrado a menudo lo fácil que resulta pasar de este dogma de la historia natural al dogma aun más grosero de la filosofía del derecho para la cual aquella violencia que se aadecua casi exclusivamente a los fines naturales

sería por ello mismo también jurídicamente legítima.

A esta tesis jusnaturalista de la violencia como dato natural se opone diametralmente la del derecho positivo, que considera al poder en su transformación histórica. Así como el derecho natural puede juzgar todo derecho existente sólo mediante la crítica de sus fines, de igual modo el derecho positivo puede juzgar todo derecho en transformación sólo mediante la crítica de sus medios. *Si la justicia es el criterio de los fines, la legalidad es el criterio de los medios.* Pero si se prescinde de esta oposición, las dos escuelas se encuentran en el común dogma fundamental: los fines justos pueden ser alcanzados por medios legítimos, los medios legítimos pueden ser empleados al servicio de fines justos. El derecho natural tiende a "justificar" los medios legítimos, con la justicia de los fines, el derecho positivo a "garantizar" la justicia de los fines con la legitimidad de los medios. La antinomia resultaría insoluble si se demostrase que el común supuesto dogmático es falso y que los medios legítimos, por una parte, y los fines justos, por la otra, se hallan entre sí en términos de contradicción irreductibles. Pero no se podrá llegar nunca a esta comprensión mientras no se abandone el círculo y no se establezcan criterios recíprocos independientes para fines justos y para medios legítimos.

El reino de los fines, y por lo tanto también el problema de un criterio de la justicia, queda por el momento excluido de esta investigación. En el centro de ella ponemos en cambio el problema de la legitimidad de ciertos medios, que constituyen la violencia. Los principios jusnaturalistas no pueden decidir este problema, sino solamente llevarlo a una casuística sin fin. Porque si el derecho positivo es ciego para la incondicionalidad de los fines, el derecho natural es ciego para el condicionamiento de los medios. La teoría positiva del derecho puede tomarse como hipótesis de partida al comienzo de la investigación, porque establece una distinción de principio entre los diversos géneros de violencia, independientemente de los casos de su aplicación. Se establece una distinción entre la violencia históricamente reconoci-

da, es decir, la violencia sancionada como poder, y la violencia no sancionada. Si los análisis que siguen parten de esta distinción, ello naturalmente no significa que los poderes sean ordenados y valorados de acuerdo con el hecho de que estén sancionados o no. Pues en una crítica de la violencia no se trata de la simple aplicación del criterio del derecho positivo, sino más bien de juzgar a su vez al derecho positivo. Se trata de ver qué consecuencias tiene, para la esencia de la violencia, el hecho mismo de que sea posible establecer respecto a ella tal criterio o diferencia. O, en otras palabras, qué consecuencias tiene el significado de esa distinción



ción. Puesto que veremos en seguida que esa distinción del derecho positivo tiene sentido, está plenamente fundada en sí y no es sustituible por ninguna otra; pero con ello mismo se arrojará luz sobre esa esfera en la cual puede realizarse dicha distinción. En suma: si el criterio establecido por el derecho positivo respecto a la legitimidad de la violencia puede ser analizado sólo según su significado, la esfera de su aplicación debe ser criticada según su valor. Por lo tanto, se trata de hallar para esta crítica un criterio fuera de la filosofía positiva del derecho, pero también fuera del derecho natural. Veremos a continuación cómo este criterio puede ser proporcionado sólo si se considera el derecho desde el punto de vista de la filosofía de la historia.

El significado de la distinción de la violencia en legítima e ilegítima no es evidente sin más. Hay que cuidarse firmemente del equívoco jusnaturalista, para el cual dicho significado consistiría en la distinción entre violencia con fines justos o injustos. Más bien se ha señalado ya que el derecho positivo exige a todo poder un testimonio de su origen histórico, que implica en ciertas condiciones su sanción y legitimidad. Dado que el reconocimiento de poderes jurídicos se expresa en la forma más concreta mediante la sumisión pasiva —como principio— a sus fines, como criterio hipotético de subdivisión de los diversos tipos de autoridad es preciso suponer la presencia o la falta de un reconocimiento histórico universal de sus fines. Los fines que faltan en ese reconocimiento se llamarán fines naturales; los otros, fines jurídicos. Y la función diversa de la violencia, según sirva a fines naturales o a fines jurídicos, se puede mostrar en la forma más evidente sobre la realidad de cualquier sistema de relaciones jurídicas determinadas. Para mayor simplicidad las consideraciones que siguen se referirán a las actuales relaciones europeas.

Estas relaciones jurídicas se caracterizan —en lo que respecta a la persona como sujeto jurídico— por la tendencia a no admitir fines naturales de las personas en todos los casos en que tales fines pudieran ser incidentalmente perseguidos con coherencia mediante la violencia. Es decir, que este ordenamiento jurídico, en todos los campos en los que los fines de personas aisladas podrían ser coherentemente perseguidos con violencia, tiende a establecer fines jurídicos que pueden ser realizados de esta forma sólo por el poder jurídico. Además tiende a reducir, mediante fines jurídicos, incluso las regiones donde los fines naturales son consentidos dentro de amplios límites, no bien tales fines naturales son perseguidos con un grado excesivo de violencia, como ocurre, por ejemplo, en las leyes sobre los límites del castigo educativo. Como principio universal de la actual legislación europea puede formularse el de que todos los fines naturales de personas singulares chocan necesariamente con los fines jurídicos no bien son perseguidos con ma-

yor o menor violencia. (La contradicción en que el derecho de legítima defensa se halla respecto a lo dicho hasta ahora debería explicarse por sí en el curso de los análisis siguientes). De esta máxima se deduce que el derecho considera la violencia en manos de la persona aislada como un riesgo o una amenaza de perturbación para el ordenamiento jurídico. ¿Como un riesgo y una amenaza de que se frustren los fines jurídicos y la ejecución jurídica? No: porque en tal caso no se condenará la violencia en sí misma, sino sólo aquella dirigida hacia fines antijurídicos. Se dirá que un sistema de fines

creta, por el recuerdo de las numerosas ocasiones en que la figura del "gran" delincuente, por bajos que hayan podido ser sus fines, ha conquistado la secreta admiración popular. Ello no puede deberse a sus acciones, sino a la violencia de la cual son testimonio. En este caso, por lo tanto, la violencia, que el derecho actual trata de prohibir a las personas aisladas en todos los campos de la praxis, surge de verdad amenazante y suscita, incluso en su derrota, la simpatía de la multitud contra el derecho. La función de la violencia por la cual ésta es tan temida y se aparece, con razón, para el derecho como tan peligrosa, se presentará justamente allí donde todavía le es permitido manifestarse según el ordenamiento jurídico actual.

Ello se comprueba sobre todo en la lucha de clases, bajo la forma del derecho a la huelga oficialmente garantizado a los obreros. La clase obrera organizada es hoy, junto con los Estados, el único sujeto jurídico que tiene derecho a la violencia. Contra esta tesis se puede ciertamente objetar que una omisión en la acción, un no-obrar, como lo es en última instancia la huelga, no puede ser definido como violencia. Tal consideración ha facilitado al poder estatal la concesión del derecho a la huelga, cuando ello ya no podía ser evitado. Pero dicha consideración no tiene valor ilimitado porque no tiene valor incondicional. Es verdad que la omisión de una acción e incluso de un servicio, donde equivale sencillamente a una "ruptura de relaciones", puede ser un medio del todo puro y libre de violencia. Y como, según la concepción del Estado (o del derecho), con el derecho a la huelga se concede a las asociaciones obreras no tanto un derecho a la violencia sino más bien el derecho a sustraerse a la violencia, en el caso de que ésta fuera ejercida indirectamente por el patrono, puede producirse de vez en cuando una huelga que corresponde a este modelo y que pretende ser sólo un "apartamiento", una "separación" respecto al patrono. Pero el momento de la violencia se presenta, como extorsión, en una omisión como la antedicha, cuando se produce respecto a la fundamental disposición a retomar como antes la acción inte-

rrumpida, en ciertas condiciones que no tienen absolutamente nada que ver con ella o modifigan sólo algún aspecto exterior. Y en este sentido, según la concepción de la clase obrera —opuesta a la del Estado—, el derecho de huelga es el derecho a usar la violencia para imponer determinados propósitos. El contraste entre las dos concepciones aparece en todo su rigor en relación con la huelga general revolucionaria. En ella la clase obrera apelará siempre a su derecho a la huelga, pero el Estado dirá que esa apelación es un abuso, porque —dirá— el derecho de huelga no había sido entendido en ese



jurídicos no podría mantenerse si en cualquier punto se pudiera perseguir con violencia fines naturales. Pero esto por el momento es sólo un dogma. Será necesario en cambio tomar en consideración la sorprendente posibilidad de que el interés del derecho por monopolizar la violencia respecto a la persona aislada no tenga como explicación la intención de salvaguardar fines jurídicos, sino más bien la de salvaguardar al derecho mismo. Y que la violencia, cuando no se halla en posesión del derecho a la sazón existente, represente para éste una amenaza, no a causa de los fines que la violencia persigue, sino por su simple existencia fuera del derecho. La misma suposición puede ser sugerida, en forma más con-



sentido, y tomará sus medidas extraordinarias. Porque nada le impide declarar que una puesta en práctica simultánea de la huelga en todas las empresas es inconstitucional, dado que no reúne en cada una de las empresas el motivo particular presupuestado por el legislador. En esta diferencia de interpretación se expresa la contradicción objetiva de una situación jurídica a la que el Estado reconoce un poder cuyos fines, en cuanto fines naturales, pueden resultarle a veces indiferentes, pero que en los casos graves (en el caso, justamente, de la huelga general revolucionaria) suscitan su decidida hostilidad. Y en efecto, a pesar de que a primera vista pueda parecernos paradójico, es posible definir en ciertas condiciones



como violencia incluso una actitud asumida en ejercicio de un derecho. Y precisamente esa actitud, cuando es activa, podrá ser llamada violencia en la medida en que ejerce un derecho que posee para subvertir el ordenamiento jurídico en virtud del cual tal derecho le ha sido conferido; cuando es pasiva, podrá ser definida en la misma forma, si representa una extorsión en el sentido de las consideraciones precedentes. Que el derecho se oponga, en ciertas condiciones, con violencia a la violencia de los huelguistas es testimonio sólo de una contradicción objetiva en la situación jurídica y no de una contradicción lógica en el derecho. Puesto que en la huelga el Estado teme más que ninguna otra cosa aquella función de la violencia que esta investigación se propone precisamente determinar, como único fundamento seguro para su crítica. Porque si la violencia, como parece a primera vista, no fuese más que el medio para asegurarse directamente aquello que se quiere, podría lograr su fin sólo como violencia de robo. Y sería completamente incapaz de fundar o modificar relaciones en forma relativamente estable. Pero la huelga demuestra que puede hacerlo, aun cuando el sentimiento de justicia pueda resultar ofendido por ello. Se podría objetar que tal función de la violencia es casual y aislada. El examen de la violencia bélica bastará para refutar esta obligación.

La posibilidad de un derecho de guerra descansa exactamente sobre las mismas contradicciones objetivas en la situación jurídica sobre las que se funda la de un derecho de huelga, es decir, sobre el hecho de que sujetos jurídicos sancionan poderes cuyos fines —para quienes los sancionan— siguen siendo naturales y, en caso grave, pueden por lo tanto entrar en conflicto con sus propios fines jurídicos o naturales. Es verdad que la violencia bélica encara en principio sus fines en forma por completo directa y como violencia de robo. Pero existe el hecho sorprendente de que incluso —o más bien justamente— en condiciones primitivas, que en otros sentidos apenas tienen noción de los rudimentos de relaciones de derecho público, e incluso cuando el vencedor se ha adueñado de una posesión ya inamovible, es necesaria e imprescindible aun una paz en el sentido ceremonial. La palabra “paz”, en el sentido en que está relacionada con el término “guerra” (pues existe otro, por completo diferente, enteramente concreto y político: aquel en que Kant habla de “paz perpetua”), indica justamente esta sanción necesaria a priori —independiente de todas las otras relaciones jurídicas— de toda victoria. Esta sanción consiste precisamente en que las nuevas relaciones sean reconocidas como nuevo “derecho”, independientemente del hecho de que de facto necesitan más o menos ciertas garantías de subsistencia. Y si es lícito extraer de la violencia bélica, como violencia originaria y prototípica, conclusiones aplicables a toda violencia con fines naturales, existe por lo tanto implícito en toda violencia un carácter de creación jurídica. Luego deberemos volver a considerar el alcance de esta noción. Ello explica la mencionada tendencia del derecho moderno a vedar toda violencia, incluso aquella dirigida hacia fines naturales, por lo menos a la persona aislada como sujeto jurídico. En el gran delincuente esta violencia se le aparece como la amenaza de fundar un nuevo derecho, frente a la cual (y aunque sea impotente) el pueblo se estremece aún hoy, en los casos de importancia, como en los tiempos míticos. Pero el Estado teme a esta violencia en su carácter de



creadora de derecho, así como debe reconocerla como creadora de derecho allí donde fuerzas externas lo obligan a conceder el derecho de guerra o de hacer huelga.

Si en la última guerra la crítica a la violencia militar se convirtió en punto de partida para una crítica apasionada de la violencia en general, que muestra por lo menos que la violencia no es ya ejercida o tolerada ingenuamente, sin embargo no se le ha sometido a crítica sólo como violencia creadora de derecho, sino que ha sido juzgada en forma tal vez más despiadada también en cuanto a otra función. Una duplicidad en la función de la violencia es en efecto característica del militarismo, que ha podido formarse sólo con el servicio militar obligatorio. El militarismo es la obligación del empleo universal de la violencia como medio para los fines del Estado. Esta coacción hacia el uso de la violencia ha sido juzgada recientemente en forma más resuelta que el uso mismo de la violencia. En ella la violencia aparece en una función por completo distinta de la que desempeña cuando se la emplea sencillamente para la conquista de fines naturales. Tal coacción consiste en el uso de la violencia como medio para fines jurídicos. Pues la sumisión del ciudadano a las leyes —en este caso a la ley del servicio militar obligatorio— es un fin jurídico. Si la primera función de la violencia puede ser definida como creadora de

derecho, esta segunda es la que lo conserva. Y dado que el servicio militar es un caso de aplicación, en principio en nada distinto, de la violencia conservadora del derecho, una crítica a él verdaderamente eficaz no resulta en modo alguno tan fácil como podrían hacer creer las declaraciones de los pacifistas y de los activistas. Tal crítica coincide más bien con la crítica de todo poder jurídico, es decir, con la crítica al poder legal o ejecutivo, y no puede ser realizada mediante un programa menor. Es también obvio que no se la puede realizar, si no se quiere incurrir en un anarquismo por completo infantil, rechazando toda coacción respecto a la persona y declarando que "es lícito aquello que gusta". Un principio de este tipo no hace más que eliminar la reflexión sobre la esfera histórico-moral, y por lo tanto sobre todo significado del actuar, e incluso sobre todo significado de lo real, que no puede constituirse si la "acción" se ha sustraído al ámbito de la realidad. Más importante resulta quizás el hecho de que incluso la apelación a menudo hecha al imperativo categórico, con su programa mínimo indudable —"obra en forma de tratar a la humanidad, ya sea en tu persona o en la persona de cualquier otro, siempre como fin y nunca sólo como medio"— no es de por sí suficiente para esta crítica¹. Pues el derecho positivo, cuando es consciente de sus raíces, pretenderá sin más reconocer y promover el interés de la humanidad por la persona de todo individuo aislado. El derecho positivo ve ese interés en la exposición y en la conservación de un orden establecido por el destino. Y aun si este orden —que el derecho afirma con razón que custodia— no puede eludir la crítica, resulta impotente respecto a él toda impugnación que se base sólo en una "libertad" informe, sin capacidad para definir un orden superior de libertad. Y tanto más impotente si no impugna el ordenamiento jurídico mismo en todas sus partes, sino sólo leyes o hábitos jurídicos, que luego por lo demás el derecho toma bajo la custodia de su poder, que consiste en que hay un solo destino y que justamente lo que existe, y sobre todo lo que amenaza, pertenece irrevocablemente a su ordenamiento. Pues el



poder que conserva el derecho es el que amenaza. Y su amenaza no tiene el sentido de intimidación, según interpretan teóricos liberales desorientados. La intimidación, en sentido estricto, se caracterizaría por una precisión, una determinación que contradice la esencia de la amenaza, y que ninguna ley puede alcanzar, pues subsiste siempre la esperanza de escapar a su brazo. Resulta tan amenazadora como el destino, del cual en efecto depende si el delincuente incurre en sus rigores. El significado más profundo de la indeterminación de la amenaza jurídica surgirá sólo a través del análisis de la esfera del destino, de la que la amenaza deriva. Una preciosa referencia a esta esfera se encuentra en el campo de las penas, entre las cuales, desde que se ha puesto en cuestión la validez del derecho positivo, la pena de muerte es la que ha suscitado más la crítica. Aun cuando los argumentos de la crítica no han sido en la mayor parte de los casos en modo alguno decisivos, sus causas han sido y siguen siendo decisivas. Los críticos de la pena de muerte sentían tal vez sin saberlo explicar y probablemente sin siquiera quererlo sentir, que sus impugnaciones no se dirigían a un determinado grado de la pena, no ponían en cuestión determinadas leyes, sino el derecho mismo en su origen. Pues si su origen es la violencia, la violencia coronada por el destino, es lógico suponer que en el poder su-

premo, el de vida y muerte, en el que aparece en el ordenamiento jurídico, los orígenes de este ordenamiento afloran en forma representativa en la realidad actual y se revelen aterradoramente. Con ello concuerda el hecho de que la pena de muerte sea aplicada, en condiciones jurídicas primitivas, incluso a delitos, tal como la violación de la propiedad, para los cuales parece absolutamente "desproporcionada". Pero su significado no es el de castigar la infracción jurídica, sino el de establecer el nuevo derecho. Pues en el ejercicio del poder de vida y muerte el derecho se confirma más que en cualquier otro acto jurídico. Pero en este ejercicio, al mismo tiempo, una sensibilidad más desarrollada advierte con máxima claridad algo corrompido en el derecho, al advertir que se halla infinitamente lejos de condiciones en las cuales, en un caso similar, el destino se hubiera manifestado en su majestad. Y el intelecto, si quiere llevar a término la crítica tanto de la violencia que funda el derecho como la de la que lo conserva, debe tratar de reconstruir en la mayor medida tales condiciones.

En una combinación mucho más inatural que en la pena de muerte, en una mezcolanza casi espectral, estas dos especies de violencia se hallan presentes en otra institución del Estado moderno: en la policía. La policía es un poder con fines jurídicos (con poder para disponer), pero también con la posibilidad de establecer para sí misma, dentro de vastos límites, tales fines (poder para ordenar). El aspecto ignominioso de esta autoridad —que es advertido por pocos sólo porque sus atribuciones en raros casos justifican las intervenciones más brutales, pero pueden operar con tanta mayor ceguera en los sectores más indefensos y contra las personas sagaces a las que no protegen las leyes del Estado— consiste en que en ella se ha suprimido la división entre violencia que funda y violencia que

1. En todo caso se podría dudar respecto a si esta célebre fórmula no contiene demasiado poco, es decir si es lícito servirse, o dejar que otro se sirva en cualquier sentido, de si o de otro también, como un medio. Se podrían aducir óptimas razones en favor de esta duda.

conserva la ley. Si se exige a la primera que muestre sus títulos de victoria, la segunda está sometida a la limitación de no deber proponerse nuevos fines. La policía se halla emancipada de ambas condiciones. La policía es un poder que funda —pues la función específica de este último no es la de promulgar leyes, sino decretos emitidos con fuerza de ley— y es un poder que conserva el derecho, dado que se pone a disposición de aquellos fines. La afirmación de que los fines del poder de la policía

a lo largo de una vida regulada por ordenanzas, o directamente no lo vigila. A diferencia del derecho, que reconoce en la “decisión” local o temporalmente determinada una categoría metafísica, con lo cual exige la crítica y se presta a ella, el análisis de la policía no encuentra nada sustancial. Su poder es informe así como su presencia es espectral, inaferrable y difusa por doquier, en la vida de los Estados civilizados. Y si bien la policía se parece en todos lados en los detalles, no se puede sin embargo dejar de reconocer que su espíritu es menos destructivo allí donde encarna (en la monarquía absoluta) el poder del soberano, en el cual se reúne la plenitud del poder legislativo y ejecutivo, que en las democracias, donde su presencia, no enalteceda por una relación de esa índole, testimonia la máxima degeneración posible de la violencia.

Toda violencia es, como medio, poder que funda o conserva el derecho. Si no aspira a ninguno de estos dos atributos, renuncia por sí misma a toda validez. Pero de ello se desprende que toda violencia como medio, incluso en el caso más

Aun más; al igual que el resultado, también el origen de todo contrato conduce a la violencia. Pese a que no sea necesario que la violencia esté inmediatamente presente en el contrato como presencia creadora, se halla sin embargo representada siempre, en la medida en que el poder que garantiza el contrato es a su vez de origen violento, cuando no es sancionado jurídicamente mediante la violencia en ese mismo contrato. Si decrece la conciencia de la presencia latente de la violencia en una institución jurídica, ésta se debilita. Un ejemplo de tal proceso lo proporcionan en este período los parlamentos. Los parlamentos presentan el notorio y triste espectáculo porque no han conservado la conciencia de las fuerzas revolucionarias a las que deben su existencia. En Alemania en particular incluso la última manifestación de tales fuerzas no ha logrado efecto en los parlamentos. Les falta a estos el sentido de la violencia creadora de derecho que se halla representada en ellos. No hay que asombrarse por lo tanto de que no lleguen a decisiones dignas de este poder y de que se consagren mediante el compromiso a una conducción de los problemas políticos que desearía ser no violenta. Pero el compromiso “si bien repudia toda violencia abierta, es sin embargo un producto siempre comprendido en la mentalidad de la violencia, pues la aspiración que lleva al compromiso no encuentra motivación en sí misma sino en el exterior, es decir, en la aspiración opuesta; por ello todo compromiso, aun cuando se lo acepte libremente, tiene esencialmente un carácter coactivo. ‘Mejor sería de otra forma’ es el sentimiento fundamental de todo compromiso”². Resulta significativo que la decadencia de los parlamentos haya quitado al ideal de la conducción pacífica de los conflictos políticos tantas simpatías como las que había procurado la guerra. A los pacifistas se oponen los bolcheviques y los sindicalistas. Estos han sometido los parlamentos actuales a una crítica radical y en general exacta. Pese a todo lo deseable y placentero que pueda resul-



son siempre idénticos o que se hallan conectados con los del derecho remanente es profundamente falsa. Incluso “el derecho” de la policía marca justamente el punto en que el Estado, sea por impotencia, sea por las conexiones inmanentes de todo ordenamiento jurídico, no se halla ya en grado de garantizarse —mediante el ordenamiento jurídico— los fines empíricos que pretende alcanzar a toda costa. Por ello la policía interviene “por razones de seguridad” en casos innumerables en los que no subsiste una clara situación jurídica, cuando no acompaña al ciudadano, como una vejación brutal, sin relación alguna con fines jurídicos,

favorable se halla sometida a la problemática del derecho en general. Y cuando el significado de esta problemática no está todavía claro a esta altura de la investigación, el derecho sin embargo surge después que un reglamento de conflictos totalmente desprovisto de violencia no puede nunca desembocar en un contrato jurídico. Porque éste, aun en el caso de que las partes contratantes hayan llegado al acuerdo en forma pacífica, conduce siempre en última instancia a una posible violencia. Pues concede a cada parte el derecho a recurrir, de algún modo, a la violencia contra la otra, en el caso de que ésta violase el contrato.

2. Unger, *Politik und Metaphysik*, Berlin 1921, pág. 8.

tar, a título de comparación, un parlamento dotado de gran prestigio, no será posible en el análisis de los medios fundamentalmente no violentos de acuerdo político ocuparse del parlamentarismo. Porque lo que el parlamentarismo obtiene en cuestiones vitales no puede ser más que aquellos ordenamientos jurídicos afectados por la violencia en su origen y en su desenlace.

¿Es en general posible una regulación no violenta de los conflictos? Sin duda. Las relaciones entre personas privadas nos ofrecen ejemplos en cantidad. El acuerdo no violento surge donde quiera que la cultura de los sentimientos pone a disposición de los hombres medios puros de entendimiento. A los medios legales e ilegales de toda índole, que son siempre todos violentos, es lícito por lo tanto oponer, como puros, los medios no violentos. Delicadeza, simpatía, amor a la paz, confianza y todo lo que se podría aún añadir, constituyen su fundamento subjetivo. Pero su manifestación objetiva se halla determinada por la ley (cuyo inmenso alcance no es el caso de ilustrar aquí) que establece que los medios puros no son nunca medios de solución inmediata, sino siempre de soluciones mediáticas. Por consiguiente, esos medios no se refieren nunca directamente a la resolución de los conflictos entre hombre y hombre, sino sólo a través de la intermediación de las cosas. En la referencia más concreta de los conflictos humanos a bienes objetivos, se revela la esfera de los medios puros. Por ello la técnica, en el sentido más amplio de la palabra, es su campo propio y adecuado. El ejemplo más agudo de ello lo constituye tal vez la conversación considerada como técnica de entendimiento civil. Pues en ella el acuerdo no violento no sólo es posible, sino que la exclusión por principio de la violencia se halla expresamente confirmada por una circunstancia significativa: la impunidad de la mentira. No existe legislación alguna en la tierra que originariamente la castigue. Ello significa que hay una esfera hasta tal punto no violenta de entendimiento humano que es por completo inaccesible a la violencia: la verdadera y propia esfera del "entenderse", la lengua. Só-

lo ulteriormente, y en un característico proceso de decadencia, la violencia jurídica penetró también en esta esfera, declarando punible el engaño. En efecto, si el ordenamiento jurídico en sus orígenes, confiando en su potencia victoriosa, se limita a rechazar la violencia ilegal donde y cuando se presenta, y el engaño, por no tener en sí nada de violento, era considerado como no punible en el derecho romano y en el germánico antiguo, según los principios respectivos de "ius civile vigilantis scriptum est" y "ojo al dinero", el derecho de edades posteriores, menos confiado en su propia fuerza, no se sintió ya en condición de hacer frente a toda violencia extraña. El temor a la violencia y la falta de confianza en sí mismo constituyen precisamente su crisis. El derecho comienza así a plantearse determinados fines con la intención de evitar manifestaciones más energicas de la violencia conservadora del derecho. Y se vuelve contra el engaño no ya por consideraciones morales, sino por temor a la violencia que podría desencadenar en el engañado. Pues como este temor se opone al carácter de violencia del derecho mismo, que lo caracteriza desde sus orígenes, los fines de esta índole son inadecuados para los medios legítimos del derecho. En ellos se expresa no sólo la decadencia de su esfera, sino también a la vez una reducción de los medios puros. Al prohibir el engaño, el derecho limita el uso de los medios enteramente no violentos, debido a que estos, por reacción, podrían engendrar violencia. Tal tendencia del derecho ha contribuido también a la concesión del derecho de huelga, que contradice los intereses del Estado. El derecho lo admite porque retarda y aleja acciones violentas a las

que teme tener que oponerse. Antes, en efecto, los trabajadores pasaban súbitamente al sabotaje y prendían fuego a las fábricas. Para inducir a los hombres a la pacífica armonización de sus intereses antes y más acá de todo ordenamiento jurídico, existe en fin, si se prescinde de toda virtud, un motivo eficaz, que sugiere muy a menudo, incluso a la voluntad más reacia, la necesidad de usar medios puros en lugar de los violentos, y ello es el temor a las desventajas comunes que podrían sur-



gir de una solución violenta, cualquiera que fuese su signo. Tales desventajas son evidentes en muchísimos casos, cuando se trata de conflictos de intereses entre personas privadas. Pero es diferente cuando están en litigio clases y naciones, casos en que aquellos ordenamientos superiores que amenazan con perjudicar en la misma forma a vencedor y vencido están aún ocultos al sentimiento de la mayoría y a la inteligencia de casi todos. Pero la búsqueda de estos ordenamientos superiores y de los correspondientes intereses comunes a ellos, que representan el motivo más eficaz de una política de

medios puros, nos conduciría demasiado lejos³. Por consiguiente, basta con mencionar los medios puros de la política como análogos a aquellos que gobiernan las relaciones pacíficas entre las personas privadas.

En lo que respecta a las luchas de clase, la huelga debe ser considerada en ellas, en ciertas condiciones, como un medio puro. A continuación definiremos dos tipos esencialmente diversos de huelga, cuya posibilidad ya ha sido examinada. El mérito de haberlos diferenciado por primera vez —más sobre la base de consideraciones políticas, que sobre consideraciones puramente teóricas— le corresponde a Sorel. Sorel opone estos dos tipos de huelga como huelga general política y huelga general revolucionaria. Ambas son antitéticas incluso en relación con la violencia. De los partidarios de la primera se puede decir que “el reforzamiento del Estado se halla en la base de todas sus concepciones; en sus organizaciones actuales los políticos (es decir, los socialistas moderados) preparan ya las bases de un poder fuerte, centralizado y disciplinado, que no se dejará perturbar por las críticas de la oposición, que sabrá imponer el silencio, y promulgará por decreto sus propias mentiras”⁴. “La huelga general política nos muestra que el Estado no perdería nada de su fuerza, que el poder pasaría de privilegiados a otros privilegiados, que la masa de los productores cambiaría a sus patrones”. Frenté a esta huelga general política (cuya fórmula parece, por lo demás, la misma que la de la pasada revolución alemana) la huelga proletaria se plantea como único objetivo la destrucción del poder del Estado. La huelga general proletaria “suprime todas las consecuencias ideológicas de cualquier política social posible; sus partidarios consideran como reformas burguesas incluso a las reformas más populares”.



“Esta huelga general muestra claramente su indiferencia respecto a las ventajas materiales de la conquista, en cuanto declara querer suprimir al Estado; y el Estado era precisamente... la razón de ser de los grupos dominantes, que sacan provecho de todas las empresas de las que el conjunto de la sociedad debe soportar los gastos”. Mientras la primera forma de suspensión del trabajo es violencia, pues determina sólo una modificación extrínseca de las condiciones de trabajo, la segunda, como medio puro, está exenta de violencia. Porque ésta no se produce con la disposición de retomar —tras concesiones exteriores y algunas modificaciones en las condiciones laborables— el trabajo anterior, sino con la decisión de retomar sólo un trabajo enteramente cambiado, un trabajo no impuesto por el Estado, inversión que este tipo de huelga no tanto provoca sino que realiza directamente. De ello se desprende que la primera de estas empresas da existencia a un dere-

cho, mientras que la segunda es anárquica. Apoyándose en observaciones ocasionales de Marx, Sorel rechaza toda clase de programas, utopías y, en suma, creaciones jurídicas para el movimiento revolucionario: “con la huelga general todas estas bellas cosas desaparecen; la revolución se presenta como una revuelta pura y simple, y no hay ya lugar para los sociólogos, para los amantes de las reformas sociales o para los intelectuales que han elegido la profesión de pensar por el proletariado”. A esta concepción profunda, moral y claramente revolucionaria no se le puede oponer un razonamiento destinado a calificar como violencia esta huelga general a causa de sus eventuales consecuencias catastróficas. Incluso si podría decirse con razón que la economía actual en conjunto se asemeja menos a una locomotora que se detiene porque el maquinista

la abandona que a una fiera que se precipita apenas el domador le vuelve las espaldas, queda además el hecho de que respecto a la violencia de una acción se puede juzgar tan poco a partir de sus efectos como a partir de sus fines, y que sólo es posible hacerlo a partir de las leyes de sus medios. Es obvio que el poder del Estado, que atiende sólo a las consecuencias, se oponga a esta huelga —y no a las huelgas parciales, en general efectivamente extorsivas— como a una pretendida violencia. Pero, por lo demás, Sorel ha demostrado con argumentos muy agudos que una concepción así rigurosa de la huelga general resulta de por sí apta para reducir el empleo efectivo de la violencia en las revoluciones. Viceversa, un caso eminentemente de omisión violenta, más inmoral que la huelga general política, similar al bloqueo económico, es la huelga de médi-

3. Sin embargo, cfr. Unger, págs. 18 y sigs.

4. Sorel, *Réflexions sur la violence*. Ve. édition. París, 1919, pág. 250.

cos, que se ha producido en muchas ciudades alemanas. Aparece en tal caso, en la forma más repugnante, el empleo sin escrúpulos de la violencia, verdaderamente abyecto en una clase profesional que durante años sin el menor intento de resistencia, "ha garantizado a la muerte su presa", para luego, en la primera ocasión, dejar a la vida abandonada por unas monedas. Con más claridad que en las recientes luchas de clases, en la historia milenaria de los Estados se han constituido medios de acuerdo no violentos. La tarea de los diplomáticos en su comercio recíproco consiste sólo ocasionalmente en la modificación de ordenamientos jurídicos. En general deben, en perfecta analogía con los acuerdos entre personas privadas, regular pacíficamente y sin tratados, caso por caso, en nombre de sus Estados, los conflictos que surgen entre ellos. Tarea delicada, que cumplen más drásticamente las cortes de arbitraje, pero que constituye un método de solución superior, como principio, que el del arbitraje, pues se cumple más allá de todo ordenamiento jurídico y por lo tanto de toda violencia. Como el comercio entre personas privadas, el de los diplomáticos ha producido formas y virtudes propias que, aunque se hayan convertido en exteriores, no lo han sido siempre.

En todo el ámbito de los poderes previstos por el derecho natural y por el derecho positivo no hay ninguno que se encuentre libre de esta grave problemática de todo poder jurídico. Puesto que toda forma de concebir una solución de las tareas humanas —para no hablar de un rescate de la esclavitud de todas las condiciones históricas de vida pasadas— resulta irrealizable si se excluye absolutamente y por principio toda y cualquier violencia, se plantea el problema de la existencia de otras formas

de violencia que no sean la que toma en consideración toda teoría jurídica. Y se plantea a la vez el problema de la verdad del dogma fundamental común a esas teorías: fines justos pueden ser alcanzados con medios legítimos; medios legítimos pueden ser empleados para fines justos. Y si toda especie de violencia destinada, en cuanto emplea medios legítimos, resultase por sí misma en contradicción inconciliable con fines justos, pero al mismo tiempo se pudiese distinguir una violencia de otra índole, que sin duda no podría ser el medio legítimo o ilegítimo para tales fines y que sin embargo no se hallase en general con estos en relación de medio, ¿en qué otra relación se hallaría? Se iluminaría así la singular y en principio desalentadora experiencia de la final insolubilidad de todos los problemas jurídicos (que quizás, en su falta de perspectivas, puede compararse sólo con la imposibilidad de una clara deci-

sión respecto a lo que es "justo" o "falso" en las lenguas en desarrollo). Porque lo cierto es que respecto a la legitimidad de los medios y a la justicia de los fines no decide jamás la razón, sino la violencia destinada sobre la primera y Dios sobre la segunda. Noción esta tan rara porque tiene vigencia el obstinado hábito de concebir aquellos fines justos como fines de un derecho posible, es decir, no sólo como universalmente válidos (lo que surge analíticamente del atributo de la justicia), sino también como susceptible de universalización, lo cual, como se podría mostrar, contradice a dicho atributo. Pues fines que son justos, universalmente válidos y universalmente reconocibles para una situación, no lo son para ninguna otra, pese a lo similar que pueda resultar. Una función no medida por la violencia, como esta sobre la que se discute, no es ya mostrada por la experiencia cotidiana. Así, en lo que se refiere al hombre, la cólera lo arrastra

a los fines más cargados de violencia, la cual como medio no se refiere a un fin pre establecido. Esa violencia no es un medio, sino una manifestación. Y esta violencia tiene manifestaciones por completo objetivas, a través de las cuales puede ser sometida a la crítica. Tales manifestaciones se encuentran en forma altamente significativa sobre todo en el mito.

La violencia mítica en su forma ejemplar es una simple manifestación de los dioses. Tal violencia no constituye un medio para sus fines, es apenas una manifestación de su voluntad y, sobre todo, manifestación de su ser. La leyenda de Niobe constituye un ejemplo evidente de ello. Podría parecer que la acción de Apolo y Artemis es sólo un castigo. Pero su violencia instituye más bien un derecho que no castiga por la infracción de un derecho existente. El orgullo de Niobe atrae sobre sí la desventura, no porque ofenda el



derecho, sino porque desafía al destino a una lucha de la cual éste sale necesariamente victorioso y sólo mediante la victoria, en todo caso, engendra un derecho. El que esta violencia divina, para el espíritu antiguo, no era aquella —que conserva el derecho— de la pena, es algo que surge de los mitos heroicos en los que el héroe, como por ejemplo Prometeo, desafía con valeroso ánimo al destino, lucha contra él con variada fortuna y el mito no lo deja del todo sin esperanzas de que algún día pueda entregar a los hombres un nuevo derecho. Es en el fondo este héroe, y la violencia jurídica del mito congénita a él, lo que el pueblo



busca aún hoy representarse en su admiración por el delincuente. La violencia cae por lo tanto sobre Niobe desde la incierta, ambigua esfera del destino. Esta violencia no es estrictamente destructora. Si bien somete a los hijos a una muerte sangrienta, se detiene ante la vida de la madre, a la que deja —por el fin de los hijos— más culpable aun que antes, casi un eterno y mudo sostén de la culpa, mojón entre los hombres y los dioses. Si se pudiese demostrar que esta violencia inmediata en las manifestaciones míticas es estrechamente afín, o por completo idéntica, a la violencia que funda el derecho, su problemática se reflejaría sobre la violencia creadora de derecho, en la medida en que ésta ha sido definida antes, al analizar la violencia bélica,

como una violencia que tiene las características de medio. Al mismo tiempo esta relación promete arrojar más luz sobre el destino, que se halla siempre en la base del poder jurídico, y de llevar a su fin, en grandes líneas, la crítica de este último. La función de la violencia en la creación jurídica es, en efecto, doble en el sentido de que la creación jurídica, si bien persigue lo que es instaurado como derecho, como fin con la violencia como medio, sin embargo —en el acto de fundar como derecho el fin perseguido— no depone en modo alguno la violencia, sino que sólo ahorra ḥace de ella en sentido estricto, es decir inmediatamente, violencia crea-



dora de derecho, en cuanto instaura como derecho, con el nombre de poder, no ya un fin inmune e independiente de la violencia, sino íntima y necesariamente ligado a ésta. Creación de derecho es creación de poder, y en tal medida un acto de inmediata manifestación de violencia. Justicia es el principio de toda finalidad divina; poder, el principio de todo derecho mítico. Este último principio tiene una aplicación de consecuencias extremadamente graves en el derecho público, en el ámbito del cual la fijación de límites tal como se establece mediante "la paz" en todas las guerras de la edad mítica, es el arquetipo de la violencia creadora de derecho. En ella se ve en la forma más clara que es el poder (más que la ganancia incluso más ingente de

posesión) lo que debe ser garantizado por la violencia creadora de derecho. Donde se establecen límites, el adversario no es sencillamente destruido; por el contrario, incluso si el vencedor dispone de la máxima superioridad, se reconocen al vencido ciertos derechos. Es decir, en forma demoníicamente ambigua: "iguales" derechos; es la misma línea la que no debe ser traspasada por ambas partes contratantes. Y en ello aparece, en su forma más temible y originaria, la misma ambigüedad mítica de las leyes que no pueden ser "transgredidas", y de las cuales Anatole France dice satíricamente que prohíben por igual a ricos y a pobres pernoctar bajo los puentes. Y al parecer Sorel roza una verdad no sólo histórico-cultural, sino metafísica, cuando plantea la hipótesis de que en los comienzos todo derecho ha sido privilegio del rey o de los grandes, en una palabra de los poderosos. Y eso seguirá siendo, *mutatis mutandis*, mientras subsista. Pues desde el punto de vista de la violencia, que es la única que puede garantizar el derecho, no existe igualdad, sino —en la mejor de las hipótesis— poderes igualmente grandes. Pero el acto de la fijación de límites es importante, para la inteligencia del derecho, incluso en otro aspecto. Los límites trazados y definidos permanecen, al menos en las épocas primitivas, como leyes no escritas. El hombre puede traspasarlos sin saber e incurrir así en el castigo. Porque toda intervención del derecho provocada por una infracción a la ley no escrita y no conocida es, a diferencia de la pena, castigo. Y pese a la crueldad con que pueda golpear al ignorante, su intervención no es, desde el punto de vista del derecho, azar sino más bien destino, que se manifiesta aquí una vez más en su plena ambigüedad. Ya Hermann Cohen, en un rápido análisis de la concepción antigua del destino⁵, ha definido como "conocimiento al que no se escapa" aquel "cuyos ordenamientos mismos parecen ocasionar y producir esta infracción, este apartamiento". El principio moderno de que la ignoran-

5. Hermann Cohen, *Ethik des reinen Willens*, 2a. ed. Berlín, 1907, pág. 362.

cia de la ley no protege respecto a la pena es testimonio de ese espíritu del derecho, así como la lucha por el derecho escrito en los primeros tiempos de las comunidades antiguas debe ser entendido como una revuelta contra el espíritu de los estatutos míticos.

Lejos de abrirnos una esfera más pura, la manifestación mítica de la violencia inmediata se nos aparece como profundamente idéntica a todo poder y transforma la sospecha respecto a su problemática en una certeza respecto al carácter pernicioso de su función histórica, que se trata por lo tanto de destruir. Y esta tarea plantea en última instancia una vez más el problema de una violencia pura inmediata, que pueda detener el curso de la violencia mítica. Así como en todos los campos Dios se opone al mito, de igual modo a la violencia mítica se opone la divina. La violencia divina constituye en todos los puntos la antítesis de la violencia mítica. Si la violencia mítica funda el derecho, la divina lo destruye; si aquella establece límites y confines, ésta destruye sin límites; si la violencia mítica culpa y castiga, la divina exculpa; si aquella es tonante, ésta es fulminante; si aquella es sangrienta, ésta es letal sin derramar sangre. A la leyenda de Niobe se le puede oponer, como ejemplo de esta violencia, el juicio de Dios sobre la tribu de Korah. El juicio de Dios golpea a los privilegiados, levitas, los golpea sin preaviso, sin amenaza, fulminantemente, y no se detiene frente a la destrucción. Pero el juicio de Dios es también, justamente en la destrucción, purificante, y no se puede dejar de advertir un nexo profundo entre el carácter no sangriento y el purificador de esta violencia. Porque la sangre es el símbolo de la vida desnuda. La disolución de la violencia jurídica se remonta por tanto a la culpabilidad de la desnuda vida natural, que confía al viviente, inocente e infeliz al castigo que "expía" su culpa, y expurga también al culpable, pero no de una culpa, sino del derecho. Pues con la vida desnuda cesa el dominio del derecho sobre el viviente. La violencia mítica es violencia sangrienta sobre la desnuda vida en nombre de la violencia; la pura violencia divina es violencia sobre toda vida en nombre del vi-

viente. La primera exige sacrificios, la segunda los acepta.

Existen testimonios de esta violencia divina no sólo en la tradición religiosa, sino también —por lo menos en una manifestación reconocida— en la vida actual. Tal manifestación es la de aquella violencia que, como violencia educativa en su forma perfecta, cae fuera del derecho. Por lo tanto, las manifestaciones de la violencia divina no se definen por el hecho de que Dios mismo las ejercita directamente en los actos milagrosos, sino por el carácter no sanguinario, fulminante, purificador de la ejecución. En fin, por la ausencia de toda creación de derecho.



En ese sentido es lícito llamar destructiva a tal violencia; pero lo es sólo relativamente, en relación con los bienes, con el derecho, con la vida y similares, y nunca absolutamente en relación con el espíritu de lo viviente. Una extensión tal de la violencia pura o divina se halla sin duda destinada a suscitar, justamente hoy, los más violentos ataques, y se objetará que esa violencia, según su deducción lógica, acuerda a los hombres, en ciertas condiciones, también la violencia total recíproca. Pero no es así en modo alguno. Pues a la pregunta: "¿Puedo matar?", sigue la respuesta inmutable del mandamiento: "No matarás". El mandamiento es anterior a la acción, como la "mirada" de Dios contemplando el acontecer. Pero el manda-

miento resulta —si no es que el temor a la pena induce a obedecerlo— inaplicable, incommensurable respecto a la acción cumplida. Del mandamiento no se deduce ningún juicio sobre la acción. Y por ello a priori no se puede conocer ni el juicio divino sobre la acción ni el fundamento o motivo de dicho juicio. Por lo tanto, no están en lo justo aquellos que fundamentan la condena de toda muerte violenta de un hombre a manos de otro hombre sobre la base del quinto mandamiento. El mandamiento no es un criterio del juicio, sino una norma de acción para la persona o comunidad actuante, que deben saldar sus cuentas con el mandamiento en soledad, y asumir en



casos extraordinarios la responsabilidad de prescindir de él. Así lo entendía también el judaísmo, que rechaza expresamente la condena del homicidio en casos de legítima defensa. Pero esos teóricos apelan a un axioma ulterior, con el cual piensan quizás poder fundamentar el mandamiento mismo: es decir, apelan al principio del carácter sacro de la vida, que refieren a toda vida animal e incluso vegetal o bien limitan a la vida humana. Su argumentación se desarrolla, en un caso extremo —que toma como ejemplo el asesinato revolucionario de los opresores—, en los siguientes términos: "Si no mato, no instauraré nunca el reino de la justicia... así piensa el terrorista espiritual.. Pero nosotros afirmamos que aun más alto que la felicidad y la justi-

cia de una existencia se halla la existencia misma como tal"⁶. Si bien esta tesis es ciertamente falsa e incluso innoble, pone de manifiesto no obstante la obligación de no buscar el motivo del mandamiento en lo que la acción hace al asesinato sino en la que hace a Dios y al agente mismo. Falsa y miserable es la tesis de que la existencia sería superior a la existencia justa, si existencia no quiere decir más que vida desnuda, que es el sentido en que se la usa en la reflexión citada. Pero contiene una gran verdad si la existencia (o mejor la vida) —palabras cuyo doble sentido, en forma por completo análoga a la de la palabra paz, debe resolverse sobre la base de su relación con dos esferas cada vez distintas— designa el contexto inamovible del "hombre". Es decir, si la proposición significa que el no ser del hombre es algo más terrible que el (además: sólo) no-ser-aún del hombre justo. La frase mencionada debe su apariencia de verdad a esta ambigüedad. En efecto, el hombre no coincide de ningún modo con la desnuda vida del hombre; ni con la desnuda vida en él ni con ninguno de sus restantes estados o propiedades ni tampoco con la unicidad de su persona física. Tan sagrado es el hombre (o esa vida que en él permanece idéntica en la vida terrestre, en la muerte y en la supervivencia) como poco sagrados son sus estados, como poco lo es su vida física, vulnerable por los otros. En efecto, ¿qué la distingue de la de los animales y plantas? E incluso si estos (animales y plantas) fueran sagrados, no podrían serlo por su vida desnuda, no podrían serlo en ella. Valdría la pena investigar el origen del dogma de la sacralidad de la vida. Quizás sea de fecha reciente, última aberración de la debilitada tradición occidental, mediante la cual se pretendía buscar lo sagrado, que tal tradición ha perdido, en lo cosmológicamente impenetrable. (La antigüedad de todos los preceptos religiosos con-



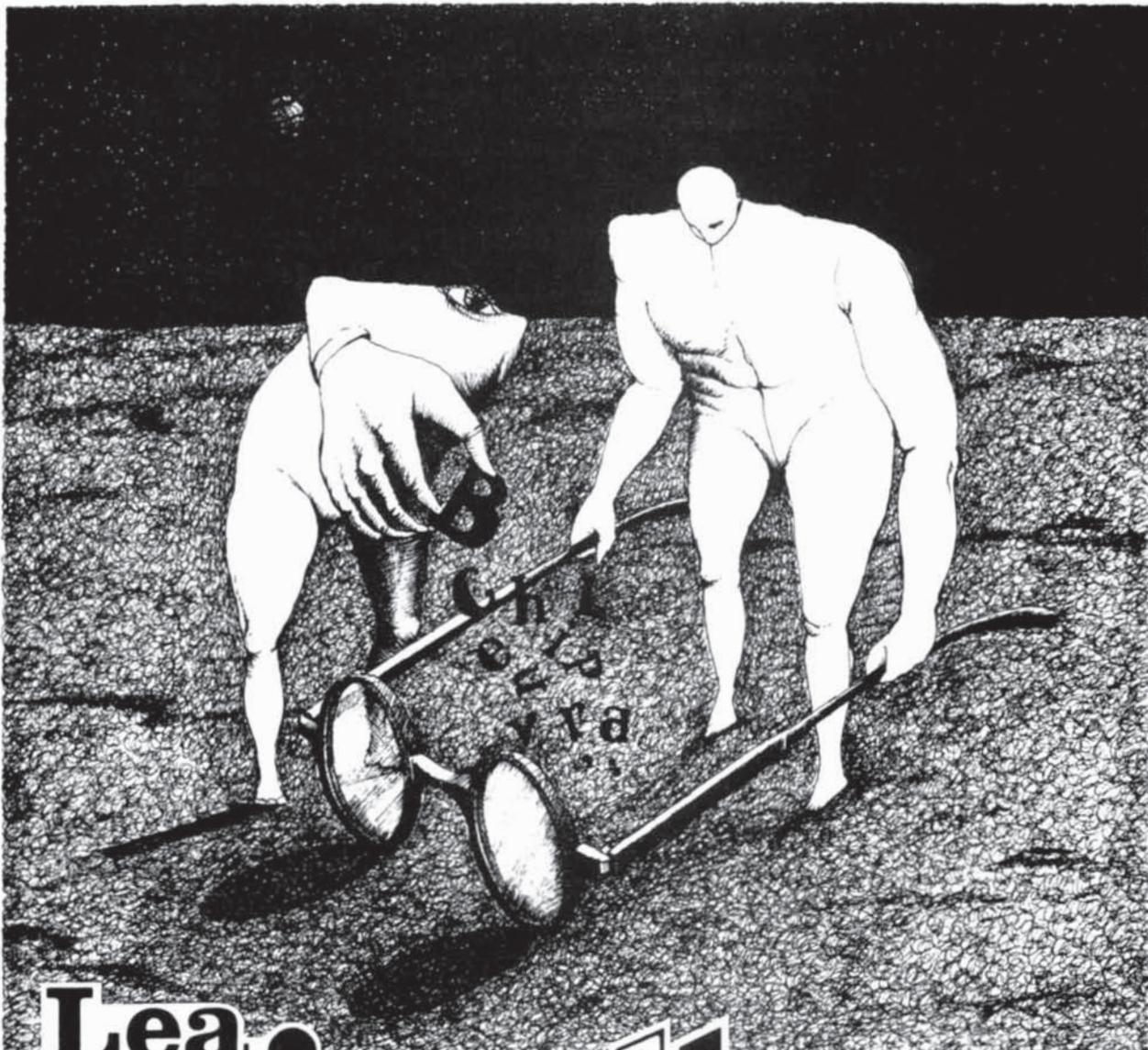
tra el homicidio no significa nada en contrario, porque los preceptos están fundados en ideas muy distintas de las del axioma moderno). En fin, da que pensar el hecho de que lo que aquí es declarado sacro sea, según el antiguo pensamiento mítico, el portador destinado de la culpa: la vida desnuda.

La crítica de la violencia es la filosofía de su historia. La "filosofía" de esta historia, en la medida en que sólo la idea de su desenlace abre una perspectiva crítica separatoria y terminante, sobre sus datos temporales. Una mirada vuelta sólo hacia lo más cercano puede permitir a lo sumo un hamacarse dialéctico entre las formas de la violencia que fundan y las que conservan el derecho. La ley de estas oscilaciones se funda en el hecho de que toda violencia conservadora debilita a la larga indirectamente, mediante la represión de las fuerzas hostiles, la violencia creadora que se halla representada en ella. (Se han indicado ya en el curso de las investigaciones algunos síntomas de este hecho). Ello dura hasta el momento en el cual nuevas fuerzas, o aquellas antes oprimidas, predominan sobre la violencia que hasta entonces

había fundado el derecho y fundan así un nuevo derecho destinado a una nueva decadencia. Sobre la interrupción de este ciclo que se desarrolla en el ámbito de las formas míticas del derecho, sobre la destitución del derecho junto con las fuerzas en las cuales se apoya, al igual que ellas en él, es decir, en definitiva, del Estado, se basa una nueva época histórica. Si el imperio del mito se encuentra ya quebrantado aquí y allá en el presente, lo nuevo no está en una perspectiva tan lejana e inaccesible como para que una palabra contra el derecho deba condenarse por sí. Pero si la violencia tiene asegurada la realidad también allende el derecho, como violencia pura e inmediata, resulta demostrado que es posible también la violencia revolucionaria, que es el nombre a asignar a

la suprema manifestación de pura violencia por parte del hombre. Pero no es igualmente posible ni igualmente urgente para los hombres establecer si en un determinado caso se ha cumplido la pura violencia. Pues sólo la violencia mítica, y no la divina, se deja reconocer con certeza como tal; salvo quizás en efectos incomparables, porque la fuerza purificadora de la violencia no es evidente a los hombres. De nuevo están a disposición de la pura violencia divina todas las formas eternas que el mito ha bastardeado con el derecho. Tal violencia puede aparecer en la verdadera guerra así como en el juicio divino de la multitud sobre el delincuente. Pero es reprobable toda violencia mítica, que funda el derecho y que se puede llamar dominante. Y reprobable es también la violencia que conserva el derecho, la violencia administrada, que la sirve. La violencia divina, que es enseña y sello, nunca instrumento de sacra ejecución, es la violencia que gobierna •

6. Kurt Hiller en un almanaque del "Ziel".



Lea ciendias

vistos por cinep

Puntos de venta: Bogotá: CINEP Cra. 5 No. 33A-08 • Bucaramanga:
Librería La Alegría de Leer Cra. 19 No. 36-29 • CALI: Librería Signos
Calle 8^a No. 4-17 • Popayán: Librería Macondo Arte Cra 5^a N.º 3-13
Medellín: Librería Universidad de Antioquia • y en todas
las librerías del país

distribuye ECOE calle 24 No. 13-15 piso 3
Tels: 243 16 54 • 243 3949 Bogotá

* Marzo 30 • Junio 29
Septiembre 28 • Diciembre 14

circula gratis con
EL ESPECTADOR
*1990



Centro de investigación y educación popular CINEP

“Mi País”

