

Vida Local y Opinión Ciudadana

Fabio Velasquez
María Teresa Muñoz

* Sociólogo, Director del Posgrado en Sociología e Investigador del QDSE

** Socióloga, Investigadora de Foro por Colombia

Hace un poco más de cinco años, el Congreso de la República dio aprobación a un conjunto de reformas de la vida municipal que, miradas en perspectiva, constituyen uno de los cambios más significativos de las instituciones políticas colombianas en este siglo, excepción hecha de la Constitución de 1991. Aunque en un comienzo no se percibió la importancia de medidas como la elección popular de Alcaldes, la consulta municipal o la reglamentación de mecanismos de participación ciudadana, poco a poco el país político y el país nacional fueron tomando conciencia de la trascendencia de tales cambios. Se multiplicaron los análisis sobre el fenómeno y se comenzó a agitar la vida política local, sobre todo con ocasión de la primera elección de Alcaldes en 1988.

Sin embargo, entre los análisis realizados sobre este nuevo fenómeno político, ninguno se preocupó por saber y entender qué pensaba la gente al respecto, particularmente los hombres y mujeres de la gran ciudad. Se examinó la repercusión de la apertura política, pero no se indagó qué tanto arraigo temen esos procesos en la vida y en la mente de las gentes. Fue ese el propósito central del estudio "Vida Local

y Opinión Ciudadana", algunos de cuyos resultados aparecen en este artículo.

La información fue obtenida mediante la aplicación de tres encuestas de opinión aplicadas en Cali, entre Junio de 1988 y Diciembre de 1989. Este artículo entrega la interpretación de algunos hallazgos sobre la imagen que los caleños tienen de su ciudad y del papel de los empresarios y se interroga sobre el fundamento real de la imagen de civismo que han ganado la ciudad y sus gentes entre todos los colombianos. Como preámbulo, presenta una discusión sobre la noción de opinión pública.

1. Opinión Pública y Opinión Ciudadana

La opinión pública es uno de los componentes más destacados de la moderna sociedad de masas. El concepto adquirió rango teórico en el marco de la filosofía política de los siglos XVII y XVIII, que la entendió como una institución propia y necesaria del ordenamiento jurídico del Estado. Como lo señala Habermas,² con el advenimiento de la sociedad burguesa la reproducción social rebasa los límites de lo privado y se convierte en un asunto de interés público. Lo público aparece entonces como la agregación colectiva de intereses privados. La Opinión Pública surge así como un ingrediente del proceso de constitución del Estado moderno,³ en tanto aporta la base consensuada racional, necesaria para legitimar las decisiones políticas y la actuación de los gobernantes.

El problema de la opinión pública era entonces el de la formación de la decisión política y de su legitimidad. La decisión gubernamental es válida en tanto esté referida al consenso general producido por la opinión pública. Esta evita la arbitrariedad del gobernante y garantiza la pluralidad y la igualdad de los individuos (propietarios e ilustrados) pensantes. La opinión pública es, en síntesis, un ejercicio de reflexión de los individuos libres sobre su asociación y su existencia como iguales ante la ley.⁴

1 Este artículo presenta algunos resultados de la investigación sobre el tema, realizada con el apoyo del CID-SE, la Vicerrectoría de Investigaciones de la Universidad del Valle y COLCBENCIAS.

2 HABERMAS, Jürgen, *"Historia y Crítica de la Opinión Pública"*, México, Gustavo Gili Editores, 1986.

3 Es por ello que autores como Rousseau, Kant y Hegel se interesan por la opinión pública. El primero establece la relación entre "voluntad general" y opinión pública. El segundo la entiende como medio para racionalizar la política en nombre de la moral. Hegel, por su parte, la examina como reflejo de las verdaderas tendencias y necesidades de la realidad, como entendimiento humano sano.

4 Marx criticó esta noción pues, a su juicio, la Opinión Pública encubre desigualdades reales que niegan la igualdad formal de oportunidades para acceder a la propiedad y, en consecuencia, la posibilidad de ser admitido en el "público de privados". Igualmente, hay un quiebre en la relación entre Opinión Pública y razón. Mientras las relaciones sociales estén atravesadas por mecanismos de poder, la autoridad política no puede ser sustituida por la autoridad racional. Sin embargo, cree Marx, la Opinión Pública se convierte en un arma contra la propia burguesía en la medida en que representa cada vez más la expresión de las necesidades de los no propietarios. La reproducción de la vida social, y en particular de los no propietarios, se toma así en asunto de interés general.

Hace un poco más de cinco años, el Congreso de la República dio aprobación a un conjunto de reformas *déla* vida municipal que, miradas en perspectiva, constituyen uno de los cambios más significativos de las instituciones políticas colombianas en este siglo, excepción hecha de la Constitución de 1991. Aunque en un comienzo no se percibió la importancia de medidas como la elección popular de Alcaldes, la consulta municipal o la reglamentación de mecanismos de participación ciudadana, poco a poco el país político y el país nacional fueron tomando conciencia de la trascendencia de tales cambios. Se multiplicaron los análisis sobre el fenómeno y se comenzó a agitar la vida política local, sobre todo con ocasión de la primera elección de Alcaldes en 1988.

Sin embargo, entre los análisis realizados sobre este nuevo fenómeno político, ninguno se preocupó por saber y entender qué pensaba la gente al respecto, particularmente los hombres y mujeres de la gran ciudad. Se examinó la repercusión de la apertura política, pero no se indagó qué tanto arraigo temen esos procesos en la vida y en la mente de las gentes. Fue ese el propósito central del estudio "Vida Local

y Opinión Ciudadana", algunos de cuyos resultados aparecen en este artículo.

La información fue obtenida mediante la aplicación de tres encuestas de opinión aplicadas en Cali, entre Junio de 1988 y Diciembre de 1989. Este artículo entrega la interpretación de algunos hallazgos sobre la imagen que los caleños tienen de su ciudad y del papel de los empresarios y se interroga sobre el fundamento real de la imagen de civismo que han ganado la ciudad y sus gentes entre todos los colombianos. Como preámbulo, presenta una discusión sobre la noción de opinión pública.

1. Opinión Pública y Opinión Ciudadana

La opinión pública es uno de los componentes más destacados de la moderna sociedad de masas. El concepto adquirió rango teórico en el marco de la filosofía política de los siglos XVII y XVIII, que la entendió como una institución propia y necesaria del ordenamiento jurídico del Estado. Como lo señala Habermas,² con el advenimiento de la sociedad burguesa la reproducción social rebasa los límites de lo privado y se convierte en un asunto de interés público. Lo público aparece entonces como la agregación colectiva de intereses privados. La Opinión Pública surge así como un ingrediente del proceso de constitución del Estado moderno,³ en tanto aporta la base consensual, racional, necesaria para legitimar las decisiones políticas y la actuación de los gobernantes.

El problema de la opinión pública era entonces el de la formación de la decisión política y de su legitimidad. La decisión gubernamental es válida en tanto esté referida al consenso general producido por la opinión pública. Esta evita la arbitrariedad del gobernante y garantiza la pluralidad y la igualdad de los individuos (propietarios e ilustrados) pensantes. La opinión pública es, en síntesis, un ejercicio de reflexión de los individuos libres sobre su asociación y su existencia como iguales ante la ley.⁴

1 Este artículo presenta algunos resultados de la investigación sobre el tema, realizada con el apoyo del CID-SE, la Vicerrectoría de Investigaciones de la Universidad del Valle y COLCIENCIAS.

2 HABERMAS, Jürgen, *"Historia y Crítica de la Opinión Pública"*, México, Gustavo Gili Editores, 1986.

3 Es por ello que autores como Rousseau, Kant y Hegel se interesan por la opinión pública. El primero establece la relación entre "voluntad general" y opinión pública. El segundo la entiende como medio para racionalizar la política en nombre de la moral. Hegel, por su parte, la examina como reflejo de las verdaderas tendencias y necesidades de la realidad, como entendimiento humano sano.

4 Marx criticó esta noción pues, a su juicio, la Opinión Pública encubre desigualdades reales que niegan la igualdad formal de oportunidades para acceder a la propiedad y, en consecuencia, la posibilidad de ser admitido en el "público de privados". Igualmente, hay un quiebre en la relación entre Opinión Pública y razón. Mientras las relaciones sociales estén atravesadas por mecanismos de poder, la autoridad política no puede ser sustituida por la autoridad racional. Sin embargo, cree Marx, la Opinión Pública se convierte en un arma contra la propia burguesía en la medida en que representa cada vez más la expresión de las necesidades de los no propietarios. La reproducción de la vida social, y en particular de los no propietarios, se toma así en asunto de interés general.

***Se trata de una opinión
creada por agentes
externos a los propios sujetos,
transitoria pues su eficacia
opera en los cortos plazos,
secular en tanto se refiere
a preocupaciones cotidianas
de la gente***

Con la aparición de la sociedad capitalista de masas, socialmente heterogénea, la esfera de lo público deviene un campo de enfrentamiento de intereses. La ley no es ya el fruto del consenso entre propietarios privados, sino un compromiso entre diversos intereses en pugna. La opinión pública se escinde al provenir de fuentes sociales diversas. La igualdad formal ante la ley tiende a ser sustituida por el reclamo público de igualdad social material.

Ya no es la opinión Pública la que controla el rumbo de la actuación política, sino que se ve controlada y manipulada por los grupos de interés y los partidos. Estos se convierten en instrumentos de formación de la voluntad, pero no en manos del público, sino en las de sus líderes. El parlamento se convierte en una tribuna desde la cual el gobierno y los partidos que lo apoyan exponen y defienden su política ante el pueblo entero, que participa de esa publicidad a través de la radio y la Televisión. Estamos en el mundo de la propaganda y del marketing político, de la imagen que proyecta el líder.

En vez de Opinión Pública funciona un clima de opinión. Se trata, en efecto, de producir un conjunto de temas de atención pública sobre los cuales se puede discutir y que definen el universo de sentido de las experiencias y conductas, opiniones y decisiones. Sin temas, se caería en un vacío de opinión, en la incomunicación generalizada, en la carencia de sentido y pérdida de identidad de una

asociación política. La institucionalización de los temas y su apropiación por un colectivo es lo que los hace públicos. El tema es público porque es aceptado como punto de debate y sobre él se opina. El tema es un referente de la decisión política, pero no la determina; la orienta hacia un tópico, pero no la causa ni la controla. Plantea un universo de opciones elegibles.⁵

Hoy día, la opinión pública se caracteriza por ser inmanente, secular, fragmentada y pasajera. Su eficacia está ligada a las corrientes de cambio social y a los procesos que ponen en tela de juicio los mecanismos vigentes de ejercicio del poder. Se trata de una opinión creada por agentes externos a los propios sujetos, transitoria pues su eficacia opera en los cortos plazos, secular en tanto se refiere a preocupaciones cotidianas de la gente. Por ello aparece más bien fragmentada y aparentemente incoherente.⁶

Ahora bien, esa opinión es expresada -no necesariamente elaborada- por individuos que hacen parte de una colectividad (una nación, una ciudad, un barrio, una asociación, etc.). Su carácter público proviene del hecho de que se formula como un punto de vista, que aunque expresado individualmente, refleja ciertas representaciones elaboradas colectivamente y que emergen a la superficie de los acontecimientos cotidianos como manifestación de esa colectividad. Ese punto de vista tiene una eficacia social en la medida en que se generaliza, y política en tanto afecta las relaciones entre los ciudadanos y el Estado. Por ello, los gobernantes no pueden pasar por alto los contenidos de dicha opinión.

5 En el marco de esas tendencias de transformación de la Opinión pública, los sondeos de opinión buscan recabar información sobre temas que ya hacen parte del universo de sentido de una colectividad o que pueden generalizarse como puntos de debate y, en esa medida, hacerse públicos. Esa información, sistematizada y retornada a sus productores, puede convertirse en instrumento de generación de actitudes e, incluso, de conductas.

6 COLMENARES, Germán, *Ricardo Rendán. Una fuente para la historia de la Opinión Pública*, Bogotá, 1984.

Otro rasgo importante de la Opinión Pública es la tensión entre heterogeneidad y homogeneidad en la formación de la opinión. La diversidad de grupos de interés opera como fuente de diversas opiniones, algunas de las cuales pueden llegar a ser públicas si logran convertirse en punto de vista explícito con fuerza colectiva. Pero, de otro lado, los medios de comunicación, los discursos institucionales y otras fuentes de elaboración de opinión, tienden a imponer un punto de vista sobre los acontecimientos. Crean estereotipos y los difunden, relegando las opiniones particulares a un segundo plano. En ese sentido, no existe la opinión pública, sino una dominante. Esta opaca la eficacia de otros puntos de vista que surgen como alternativas simbólicas provenientes de grupos sociales o de instituciones alternas, pero que no son capaces de imponerse como expresión uniforme de la "conciencia colectiva".

La Opinión Ciudadana es aquella interiorizada y expresada por un conjunto de agentes sociales que poseen una doble condición: de un lado, viven en la ciudad y, dentro de ella, en un territorio específico (barrio, unidad residencial, comuna o vecindario). De otro, constituyen uno de los polos de la relación gobernantes gobernados. Como habitante de la ciudad (como ciudadano) su referente es la vida local, tanto en su entorno inmediato (vecindario) como en su ámbito más mediato (la ciudad). El ciudadano, en ese sentido, constituye un agente creador de vida cotidiana y posee (mediante la apropiación de símbolos propios o ajenos) una percepción de ese doble entorno. En otras palabras, construye la ciudad y la siente, la percibe de una determinada forma.

Como gobernado, el ciudadano desarrolla una imagen, una actitud y una relación práctica con respecto al Estado, en particular al Estado Local. La satisfacción de algunas de sus necesidades está a cargo del Municipio, razón por la cual el ciudadano espera una acción de esta última y define actitudes y prácticas reivindicativas, colaborativas, de

La Opinión Ciudadana es aquella interiorizada y expresada por un conjunto de agentes sociales que poseen una doble condición: de un lado, viven en la ciudad y, dentro de ella, en un territorio específico (barrio, unidad residencial, comuna o vecindario). De otro, constituyen uno de los polos de la relación gobernantes-gobernados

confrontación o de indiferencia. Todo depende de su condición social, de sus intereses, de su acceso a los mecanismos de poder y de su propia historia personal.

Esta dimensión de relación del ciudadano con el Estado no es en modo alguno ajena a la del ciudadano como ciudadano, pues en últimas se trata de la forma como un gobierno local crea las condiciones para satisfacer un haz de necesidades que surgen en el marco de la vida local, de la vida de la ciudad. En este sentido, la vida política (es decir, las relaciones entre el ciudadano y el aparato político) hacen parte de la vida local y afectan al ciudadano como huésped de la ciudad.

2. La Imagen de la Ciudad

Los estudios de Camacho, han mostrado que la vida local en Cali transcurre en medio de una paradoja: a pesar de las enormes carencias y del gran número de necesidades no satisfechas de una buena parte de la población, no se observa en la ciudad un proceso de movilización ciudadana que ponga en tela de

7 CAMACHO, Alvaro, *Los Trabajadores Callejeros frente al Poder*, CIDSE, Cali, 1986. Ver también CAMACHO Alvaro y GUZMAN, Alvaro, *Colombia: Ciudad y Violencia*, Bogotá, Ediciones FORO, 1990.

juicio ese estado de cosas y busque transformarlo.

La explicación de esa paradoja tiene que ver en parte con un manejo de la opinión ciudadana que hacen los sectores dominantes de la ciudad, tendiente a realzar la cara amable de Cali por encima de cualquier otra consideración. Tal imagen "cosmética" es interiorizada por muy diversos sectores de la ciudadanía, que acogen el discurso de la Cali bella, relegando a un segundo plano las preocupaciones relacionadas con el conjunto de carencias en medio de las cuales vive un amplio sector de la población.

Existe en ese sentido una doble imagen de la ciudad: de un lado, aquella que se deriva de la experiencia inmediata, cotidiana, de la vida en el vecindario, en el trabajo, en la familia, etc. Cada sector social la construye de manera diferente: los grupos populares la elaboran teniendo como referente el mundo de carencias en el cual viven. Allí lo urbano se identifica con su micromundo de dificultades materiales (déficit de vivienda y servicios) y de relaciones sociales (inseguridad, desempleo). Otros grupos, por el contrario, construyen una imagen más global de la ciudad, que considera los problemas y necesidades del conjunto de la población (pobreza, inseguridad, desempleo, servicios públicos) pero que contiene otros componentes, derivados igualmente de su particular forma de vivir en la ciudad (costo de la vida, drogadicción, inseguridad, por ejemplo) (Cuadro 1).

La otra imagen es elaborada con base en diversos "estereotipos" de la ciudad. Allí juega un discurso diferente construido sobre la idea de la armonía, la integración, el civismo, la

solidaridad, etc. Es la idea de la Cali bella, de la ciudad de las mujeres hermosas, de la ciudad agradable y "rumbera" (Cuadro 2). Este discurso se vuelve dominante en tanto es impuesto a través de muy diversos medios (campañas, discursos institucionales, medios masivos de comunicación, etc.) por ciertos sectores interesados en "vender" esa imagen de la ciudad al resto del país y a los propios caleños. Que una mayoría de éstos, sin distinciones de condición social, lo avalen revela hasta qué punto tal imposición es eficaz.*

3. Los Empresarios, Filantropía y Política

El predominio de la imagen cosmética de Cali tiene mucho que ver con el proyecto de ciudad que han configurado los sectores empresariales, con su desempeño social y político y con la opinión que tienen los caleños al respecto. En efecto, de tiempo atrás, los

*Sobre este aspecto no existen diferencias significativas por estrato en ninguno de los tres sondeos.

CUADRO 1
OPINIÓN SOBRE EL PRINCIPAL PROBLEMA DE CALI
SEGÚN ESTRATO SOCIOECONÓMICO
(%)-Junio de 1989

Problema	Estrato	Estrato	Estrato
	Bajo	Medio	Alto
Ninguno	12.0	6.5	9.1
Inseguridad	31.9	21.9	18.8
Vías y Transporte	3.1	4.2	6.8
Desempleo	12.9	16.5	10.2
Pobreza y Costo de vida	8.7	12.6	19.2
Contam., Basuras e Inundac.	7.3	10.7	6.3
Drogadic, Prostituc y Simil.	7.1	8.4	10.8
Problemas de Serv. Públicos	4.9	5.0	5.7
Otros	12.1	14.2	13.1
TOTAL (n=984)	100.0	100.0	100.0

CUADRO 2
IMAGEN QUE LOS CALEÑOS TIENEN DE SU CIUDAD (%)

Imágenes	Sondeo 1	Sondeo 2	Sondeo 3
Centro Industrial y comercial	13.9	10.5	17.0
Capital Deportiva	18.9	16.5	18.0
Ciudad Bella y Amable	30.1	35.6	31.8
Ciudad Turística	5.4	5.4	5.0
Ciudad de Mujeres Hermosas	7.6	11.1	9.3
Ciudad Salsera de Colombia	24.1	20.9	14.0
Centro Artístico y Cultural			4.9
TOTAL	100.0	100.0	100.0

empresarios han desplegado una serie de conductas filantrópicas en favor de la población de bajos ingresos. Según Camacho, en 1986 la ciudad contaba con algo más de 520 instituciones de servicio a la comunidad, de las cuales más de 400 eran agencias privadas de promoción social sin ánimo de lucro, que adelantan actividades en campos como la recreación, la capacitación, la salud, la rehabilitación, la protección a la infancia y la vejez, así como el desarrollo integral, la participación comunitaria y la promoción a la pequeña empresa.⁹

El efecto de opinión de esas acciones es elevado, al punto que, a los ojos de los caleños, resultan ser los empresarios unos acompañantes ideales del Gobierno municipal en la solución de algunos problemas de la ciudad, por ejemplo, la recreación y el desempleo. Más aún, ajuicio de una buena cantidad de los entrevistados, los empresarios pueden desempeñarse mejor como alcaldes de la ciudad que

9 CAMACHO, Alvaro, Op. Cit.

10 En este punto, los sectores de altos ingresos de la ciudad depositan una mayor confianza en la élite empresarial que otros estratos de la población. En su opinión, dicha élite puede jugar un mejor papel que los políticos o puede combinar su acción con la del gobierno municipal en frentes tales como la recreación, el gaminismo, el empleo, el medio ambiente y la drogadicción.

11 De nuevo, los sectores de estrato alto expresan una preferencia mucho más marcada por los empresarios como mejores alcaldes (59.5%, contra el 37.5% en estrato bajo y 44.5% en estrato medio).

los políticos, pues éstos se encuentran desprestigiados por sus prácticas clientelista y el consuetudinario incumplimiento de sus promesas (Cuadro 3).¹¹

La imagen del empresariado como un sector especialmente interesado por el bienestar de las clases populares no se deriva necesariamente de una experiencia de la gente como beneficiaria directa de alguna de sus obras, sino

más bien de la identificación de esas obras como realización de Fundaciones privadas que se han preocupado por los problemas de las "gentes humildes" y que en esa forma complementan o suplen la labor de la Administración Municipal. Según la información obtenida, pocos caleños se declaran beneficiarios de la acción empresarial; más aún, solo una tercera parte de ellos conoce las obras de los empresarios; pero un buen porcentaje los considera interesados en la solución de los problemas de la comunidad.

Este último dato refleja una fuerte legitimidad social y política del empresariado en Cali, fruto de la imagen que ese sector se ha encargado de alimentar, como agentes bene-

CUADRO 3
QUIENES PUEDEN SER MEJORES
ALCALDES EN CALI

	(%)
Los Empresarios	43.5
Los Políticos	26.2
Cualquiera de los dos	11.6
Ninguno	12.8
No sabe	5.9
TOTAL	100.0
n=1023	

**frente a la idea de la Cali
cívica se comprueba el
bajo nivel de participación
de los caleños en la vida
local, por lo menos
en lo que respecta a los
canales de participación
ciudadana ya
institucionalizados**

factores, comprometidos con el bienestar de la ciudadanía y propiciadores de la integración social y del sentido de pertenencia a la ciudad.

Esa imagen contiene dos elementos centrales: de un lado, la idea de que los empresarios persiguen el beneficio colectivo, antes que el interés particular. De las 233 personas que en la encuesta identificaron obras sociales del sector privado en Cali (Cuadro N° 1), el 44.2% cree que el interés de este último es beneficiar a la comunidad, el 8.6% que quieren ayudar al Gobierno Municipal y el 7.7% que desean liderar y orientar el desarrollo. En otras palabras, tres de cada cinco informantes están convencidos de que los empresarios buscan el bien común.

De otro lado, la insistencia en que el civismo, el sentido de pertenencia a la ciudad, la integración de todas sus gentes es una *conditio sine qua non* del progreso de los caleños y de su ciudad. En otras palabras, la participación de los distintos sectores sociales, sin distinciones de raza o condición social, en el desarrollo del modelo empresarial, bajo la conducción del sector privado, constituye garantía suficiente para asegurar las convivencia y el desarrollo.

En ese contexto, las tensiones sociales se reducen, las desigualdades estructurales tienden a desdibujarse y los intentos de movilizar la ciudadanía en contra del orden existente pierden sentido y legitimidad. El orden social

se refuerza y se allana el camino para perpetuar la dominación de estos sectores.

A ello hay que añadir la facilidad del empresariado para acceder a los cargos públicos. El paso de la gerencia privada a la Administración Pública es fluido, libre de talarqueras. Así, varios representantes de la élite empresarial han ocupado importantes cargos en la Administración Municipal promoviendo desde allí su imagen altruista y de trabajo por el progreso comunitario. De aquí "resulta (••) una doble ganancia: se mantiene el monopolio del poder local y, a la vez, se garantiza la legitimidad de ese monopolio".¹²

La clave de todo el asunto es, en definitiva, la imagen que el empresariado logra proyectar y su capacidad de "venderla" a una gran mayoría de los habitantes de la ciudad, incluso del país. Por eso se habla del modelo caleño de articulación del sector privado a la vida pública y del civismo inacabable de sus gentes. Mitos?

4. De "Cali Cívica" al Civismo en Cali

Si por algo se conoce a Cali en Colombia es por el llamado "civismo de sus gentes". Aunque no se sabe exactamente qué se quiere decir con ello, la imagen que tienen los habitantes de otras ciudades es que en Cali la gente colabora con las autoridades, hace fila en los paraderos, mantiene limpia la ciudad y desarrolla un fuerte sentido de pertenencia a ella. Sin embargo, el estudio sugiere a ese respecto un nuevo contraste entre la imagen y la realidad: frente a la idea de la Cali cívica se comprueba el bajo nivel de participación de los caleños en la vida local, por lo menos en lo que respecta a los canales de participación ciudadana ya institucionalizados (Juntas Administradoras Locales, elección popular de alcaldes, organizaciones barriales, etc).

¹² VELASQUEZ, Fabio, "Cali. Reforma Municipal: el trecho del dicho al hecho". *Revista Foro*, No. 4, Bogotá, pp.47-54.

4.1. Participación en Organizaciones Barriales

Los datos indican la ausencia de una práctica participativa entre los caleños: por ejemplo, su nivel de pertenencia a organizaciones de base barriales o de vecindario es bajo. En los tres sondeos realizados la proporción de informantes ligados a ese tipo de organizaciones nunca pasó del 15% y los pocos que declaran tener algún nexo con dichas organizaciones lo hacen básicamente como colaboradores o como participantes en las reuniones, antes que como activistas o directivos (cerca de dos terceras partes en los dos primeros sondeos; más de la mitad en el tercero).

Sobre este punto, las diferencias por estrato son significativas, por lo menos en los dos primeros sondeos realizados. Los estratos bajos muestran una mayor inclinación a asociarse (18% en el primer sondeo, 15.2% en el segundo), mientras los altos (7.4% y 12.8%), y sobre todos los medios (8.8% y 9.3%), aparecen como los más reticentes a participar en algún tipo de organización. Sin embargo, tales diferencias no modifican para ninguno de los estratos la tendencia a la baja participación.

Lo que de alguna manera sorprende es que, a pesar de los bajos niveles de pertenencia a organizaciones, la gente declara estar dispuesta a asociarse para dar respuesta a los problemas de su vecindario. Dicha disponibilidad es relativamente alta (75% a 80% de los informantes en los tres sondeos) y aparece con mayor fuerza en los sectores de bajos ingresos, los cuales tienen ya una experiencia asociativa desde hace tiempo a través de muy diversas modalidades de organización (Juntas de Acción Comunal, comités barriales, organizaciones juveniles, culturales, sindicales, de mujeres, etc.).

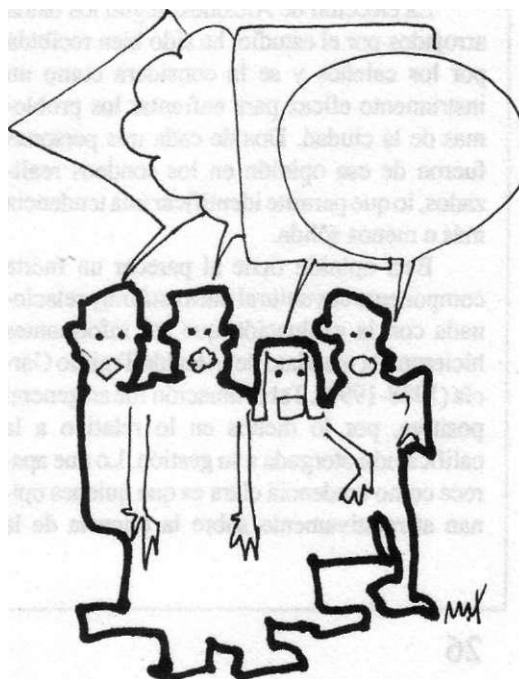
Este fenómeno revela que la participación no depende en este caso únicamente de las actitudes y consecuentes conductas de la gente, sino también del carácter de las organizaciones, del atractivo ideológico o pro-

gramático que ejercen sobre su base social y de la manera como efectivamente se relacionan con esta última. Más adelante se intentará un análisis al respecto.

4.2. La Elección Popular de Alcaldes

Tendencias similares se observan con respecto a los nuevos canales de participación instaurados por la Reforma Municipal de 1986. Dos de ellos adquirieron desde un comienzo una gran resonancia: la elección de

Este fenómeno revela que la participación no depende únicamente de las actitudes y consecuentes conductas de la gente, sino también del carácter de las organizaciones, del atractivo ideológico o programático que ejercen sobre su base social y de la manera como efectivamente se relacionan con esta última



Alcaldes y las Juntas Administradoras Locales.¹³ Para muchos, la elección de Alcaldes partió en dos la historia política del país en tanto rompió una tradición de un siglo de unidad férrea y jerárquica del ejecutivo, en la cual el Alcalde constituía el eslabón final de una cadena que con el transcurso de los años se fue debilitando hasta el punto de concentrar en el Estado Central una gran parte de las competencias municipales.

Las Juntas Administradoras Locales, por su parte, representaron el punto de partida de una apertura política que muchos colombianos estaban reclamando con insistencia desde finales de la década del 70. La idea de participar en la escogencia de representantes de la población, encargados de acercar la ciudadanía a la Administración Municipal, se concretaba parcialmente en la conformación de las Juntas y de otros canales institucionales establecidos por la Reforma de 1986.

La elección de Alcaldes, según los datos arrojados por el estudio, ha sido bien recibida por los caleños y se la considera como un instrumento eficaz para enfrentar los problemas de la ciudad. Dos de cada tres personas fueron de esa opinión en los sondeos realizados, lo que permite identificar una tendencia más o menos sólida.

Esta opinión tiene al parecer un fuerte componente coyuntural pues está muy relacionada con la evaluación que los informantes hicieron del mandato del Alcalde Trujillo García (1988-1990). Tal evaluación fue en general positiva, por lo menos en lo relativo a la calificación otorgada a su gestión. Lo que aparece como tendencia clara es que quienes opinan afirmativamente sobre la eficacia de la

CUADRO 4
VARIABLES ASOCIADAS CON LA OPINIÓN POSITIVA SOBRE LA EFICACIA DE LA ELECCIÓN DE ALCALDES EN CALI

	Sondeo 1	Sondeo 2	Sondeo 3
Identificación Partidista			
Liberal	70.2	69.9	68.8
Conservador	70.8	73.3	63.8
Izquierda (UP/PC, AD-M19)	31.6	62.5	68.1
Ninguna	58.2	46.5	63.6
Calificación del Alcalde			
1.0 a 2.9	39.5	47.3	45.0
3.0 a 4.0	69.9	69.0	72.7
4.1 a 5.0	80.9	74.8	72.7

EPA son precisamente los que le dan una calificación más alta al Alcalde. Sin embargo, un componente menos coyuntural de la opinión es la filiación partidista: los sectores más afines a los partidos tradicionales hacen una valoración más positiva de la Elección.¹⁴ (Cuadro 4).

Los datos de este cuadro sugieren algo muy importante para el análisis de las conductas políticas, a saber, que ciertos sectores de la población, generalmente aquellos que han tenido acceso a la educación y poseen canales organizados de expresión, enjuician el sistema político no solamente desde la perspectiva de sus propias vivencias y de referentes concretos, como puede ser la obra de un Alcalde específico, sino también a partir de una opinión elaborada más racionalmente, de un concepto que no se atiene únicamente a la propia experiencia, sino a parámetros con una carga

13 Un tercer mecanismo, el de la consulta municipal, tan importante o más que los anteriores desde el punto de vista de las posibilidades de intervención decisoria de los ciudadanos, fue reglamentado muy tardíamente (a finales de 1989) y hasta ahora no ha sido utilizado, lo que le ha impedido ser conocido entre el común de las personas.

14 En éste último caso hay que anotar que la relación entre las variables "eficacia de la EPA" e "identificación partidista" no fue estadísticamente significativa en el tercer sondeo.

nal implicaba definir una sectorización en Comunas y Corregimientos. En la perspectiva del ciudadano esta situación era totalmente nueva y no todo el mundo se encontró en condiciones de comprenderla. Lo demuestra el hecho de que en las encuestas realizadas menos de la mitad de los informantes identificó acertadamente el número de su Comuna.

También mostraron los caleños un conocimiento impreciso del carácter de las Juntas, de sus funciones y de su labor durante el período para el cual fueron elegidas. En efecto, se le solicitó a los informantes que escogieran entre varias alternativas una que definiera correctamente lo que son las Juntas Administradoras Locales. Solamente una tercera parte de los encuestados seleccionaron la alternativa correcta. Otra tercera parte identificó definiciones equivocadas y el resto manifestó no saber qué eran.

Las cifras señalan igualmente que el desconocimiento aumentó del primero al tercer sondeo y que correlativamente el porcentaje de definiciones acertadas se redujo. De alguna manera, este cambio es sintomático de lo que ocurrió con las Juntas. En un primer instante, después de su elección, demostraron un gran entusiasmo y lo lograron transferir a algunos sectores de la población, que desde un comienzo estuvieron atentos al desarrollo del proceso. Poco a poco, el desempeño de las JAL fue languideciendo y paralelamente, por razones muy diversas en cada caso, fueron cayendo en un aislamiento que las alejó de la mira ciudadana. No solamente comenzaron a ser objeto de crítica, sino que se conoció cada vez menos

lo que estaban haciendo.

Un segundo indicador de desconocimiento es el relacionado con las funciones de las JAL. A los encuestados en los dos primeros sondeos se les planteó un conjunto de funciones posibles de las Juntas. Se trataba de examinar qué pensaban los caleños acerca de lo que debían hacer las JAL. Lo que se destaca como resultado es el alto nivel de desconocimiento sobre las funciones de estas nuevas instancias de representación, sobre todo en el primer sondeo.

Ahora bien, entre quienes asignaron alguna función los énfasis fueron variados, aunque sobresale uno de ellos, a saber, la mejora de la situación de los barrios. Este dato es importante por una razón fundamental: las Juntas siguen siendo vistas en un marco de acción muy reducido, el de barrio, cuando han sido diseñadas para trabajar en un plano más amplio, más agregado, el de Comunas y Corregimientos. Pero, como esta dimensión territorial aún no ha sido asimilada por una buena parte de la población, lógicamente tampoco se ha entendido que las JAL actúan en un plano diferente. Además, pesa mucho la imagen y la

Un segundo indicador de desconocimiento es el relacionado con las funciones de las JAL. A los encuestados en los dos primeros sondeos se les planteó un conjunto de funciones posibles de las Juntas. Lo que se destaca como resultado es el alto nivel de desconocimiento sobre las funciones de estas nuevas instancias de representación

16 La primera elección de Comuneros en Cali se llevó a cabo en Abril de 1989, unas semanas antes de la aplicación de la primera encuesta. Cuando fue realizada la segunda encuesta, los Comuneros llevaban aproximadamente seis meses en el ejercicio de sus funciones. En la época del tercer sondeo (mediados de 1990), las JAL estaban terminando su período. Dos meses después ocurrió la segunda elección. Para un análisis de la primera elección en Cali, ver el trabajo de Esperanza González y Fernando Duque, *Evaluación del proceso de elección de las Juntas Administradoras Locales en la ciudad de Cali*, Foro Nacional por Colombia, Cali, 1989.

experiencia de las Juntas de Acción Comunal, cuyo radio de acción es efectivamente barrial y veredal.

Un segundo tipo de funciones tiene que ver con la organización y representación de la comunidad. Es un énfasis más ligado a lo social y menos a lo político-administrativo. Pero también hay que destacar el énfasis de colaboración con la Administración Municipal. En esa óptica, se presume que las JAL fueron establecidas para que sirvieran de enlace entre la población y la Municipalidad con el fin de garantizar un apoyo y una ayuda a esta última en materia de prestación de servicios y ejecución de obras. El aumento de informantes que optaron por esa función de un sondeo a otro es indicativo, como en el caso anterior, de que las JAL efectivamente cumplieron ese papel o, por lo menos, de que una cierta parte de la población lo esperaba así.

En este punto, sin embargo, nos encontramos aún en el terreno de las definiciones, de las imágenes sobre lo que son y hacen las Juntas Administradoras Locales. En el tercer sondeo se introdujo una pregunta evaluativa sobre la labor realizada por ellas, no tanto para enumerar obras ejecutadas sino para calificar cualitativamente su desempeño. El resultado es muy dicente: dos de cada tres informantes afirmaron categóricamente no conocer labor alguna de las Juntas. En otras palabras, a los ojos de la mayoría de los ciudadanos éstas no hicieron nada y, en consecuencia, fracasaron. Solamente un poco más de la cuarta parte de los encuestados calificaron esa labor como buena o regular y una proporción minoritaria la evaluaron negativamente.

En una perspectiva de democratización de la gestión municipal, este resultado es -por decir lo menos- preocupante, puesto que las JAL centraron buena parte de las expectativas de la ciudadanía en materia participativa.¹⁷ En ese sentido es preciso anotar diversos factores:

17 De hecho la votación en la segunda elección bajó en todas las Comunas de Cali, especialmente en las Comunas de población de bajos ingresos.



de un lado, la reglamentación de las funciones de las Juntas en la ciudad, aunque refleja una interpretación bastante amplia y avanzada de la Ley 11 de 1986, se queda corta en la asignación de funciones de decisión autónoma por parte de los Comuneros. Ese fue un reclamo permanente de los miembros de las Juntas, que fue poco escuchado.

Otro factor tiene que ver con los mecanismos de los cuales dispusieron los miembros de las Juntas para ejercer sus funciones. En general fueron pocos. No era clara la relación con la Administración Municipal para garantizar que las iniciativas canalizadas por ellas tuvieran acogida en la Administración y fueran incorporadas a la gestión pública. Por otra parte, tampoco eran claros los canales de vinculación con la población, con la base social que las eligió. En consecuencia, la función de representación y de organización comunitaria quedaba convertida en un ideal inatajable que en muy pocos casos pudo ponerse en marcha.

Finalmente, hay que sopesar el papel que jugaron las fuerzas contrarias a la implantación de las Juntas. Los sectores más directamente ligados al clientelismo se opusieron, primero en el Concejo y posteriormente en el trabajo barrial, a que ellas tomaran vuelo y llegaran a configurar un liderazgo alterno y renovado. Incluso, algunos grupos políticos

CUADRO 6
DISPOSICIÓN DE LOS CALEÑOS A PARTICIPAR EN
LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES

	Sondeo 1	Sondeo 2	Sondeo 3
Sí está dispuesto	24.6	19.0	20.8
No está dispuesto	65.0	73.7	70.0
No sabe	10.4	7.3	9.2
TOTAL	100.0 (n=1024)	100.0 (n=870)	100.0 (n=942)

colocaron sus "fichas" en las Juntas con el fin de paralizarlas o simplemente para convertirlas en base de apoyo políticoelectoral. La misma población, debido al desconocimiento sobre la materia, contribuyó al fracaso de las Juntas, pues nunca se convirtió en elemento fiscalizador o en fuente de iniciativas para nutrir el trabajo de los Comuneros. Y la propia Administración Municipal, salvo en coyunturas aisladas (como la elaboración del Plan de Desarrollo), se desentendió de las Juntas, y las abandonó a su propia suerte. Así las cosas, era muy difícil para los comuneros llevar sobre sus espaldas un conjunto de funciones para el ejercicio de las cuales no se veía el apoyo suficiente.

En ese contexto, era de esperarse una baja disposición de los caleños a comprometerse con este mecanismo de una manera directa. Y así fue. Una gran mayoría de los informantes declaró no estar en disposición de participar como miembros activos de las Juntas (Cuadro 6). Solo una minoría oscilante entre el 20% y el 25% respondió afirmativamente. Además, como se observa en el cuadro, la disposición disminuyó del primero al tercer sondeo.

3.4. La ausencia de una cultura participativa

Las tendencias analizadas sobre la Elección de Alcaldes, las Juntas Administradoras Locales y la pertenencia a organizaciones barriales indican en mayor o menor medida que

los niveles de participación social y política de los caleños no son por lo menos tan altos como los pintan y que el discurso sobre su civismo no tiene un fundamento sólido en la realidad.

Varios factores permiten entender tal situación: en lo que respecta a las organizaciones de base barriales, un elemento clave es su escasa legitimidad, por lo menos en el caso de las más tradicionales. A ellas se las mira como un nido de

reproducción de agentes "politiqueros" que no están interesados en contribuir a la solución de los problemas del barrio o del vecindario, sino en obtener una ganancia políticoelectoral. En esas circunstancias, la imagen que han logrado crear en las gentes es la de grupos cerrados a la participación de la base social, patrimonio de líderes o de "roscas" que manejan el destino de esas organizaciones de manera poco abierta y poco solidaria. Tal imagen, basada generalmente en experiencias cotidianas, genera desconfianza y resta a las organizaciones la posibilidad de ser miradas como un mecanismo válido de representación de la población.

Pero hay otros factores: la existencia de un tejido organizativo de base solo es posible en el marco de una cultura de la acción colectiva o, si se quiere, de una cultura política, entendida en su sentido amplio como una cultura de la participación en las decisiones que afectan el destino propio y de los semejantes. En las ciudades colombianas, como lo ha señalado Viviescas,¹⁵ esa cultura no encuentra raíces en la conducta de las gentes. Es más la excepción que la regla. Prima, por el contrario, una tradición individualista que lleva a las personas a actuar y resolver los problemas sin la ayuda de los demás. Esa óptica no es producto del azar, sino de influencias externas que han calado en lo más hondo de la mentalidad de la gente y se han convertido en fuente de

18 VTIASCAS, Fernando, *Urbanización y Ciudad en Colombia*, Bogotá, Ediciones FORO, 1989.

inspiración de sus conductas. Entre tales influencias, es preciso colocar el papel fragmentador del clientelismo político y la idea del "selfmade man".

El clientelismo no solo atiende selectivamente las necesidades de la población para instrumentalizarlas en favor de intereses ajenos a ella, sino que lo hace tratando de impedir soluciones alternativas a los problemas, por ejemplo, acciones de corte participativo y autónomo. Las prácticas clientelistas no son únicamente un mecanismo de subordinación, sino de atomización de la acción de los sectores objeto del intercambio político; y se han convertido de tal manera en prácticas corrientes, que ya la gente las ve como normales e, incluso, las reivindica. Esto significa que han sido interiorizadas y, con ellas, los valores que las sustentan, entre ellos el individualismo. ¹⁹

Efecto similar produce la ideología del "hombre hecho por su propio esfuerzo". Esta ideología coloca su acento en la idea de la competencia individual o, cuando se trata de estrategias de supervivencia, de la búsqueda personal del "mejor camino", no tanto para lograr el éxito, sino para sobrevivir en el proceso de lucha por la existencia. Así, el lema de "sálvese quien pueda" (y habría que añadir "y como pueda") refleja perfectamente el sentido de esta guía de conducta, más aún cuando las condiciones impuestas por el capitalismo "salvaje" que reina en nuestro medio incitan a olvidarse de los demás y a inventarse las pro-
20

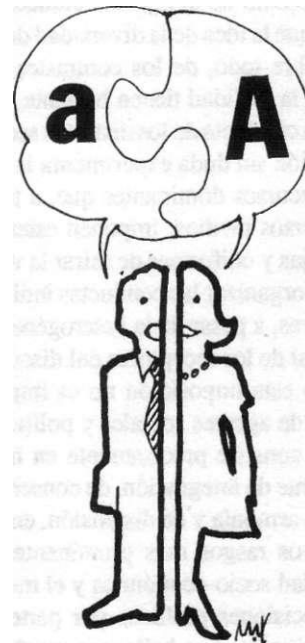
pias soluciones a los problemas.

Así, las organizaciones, las instancias de representación como las Juntas Administradoras Locales y, en general, la acción colectiva pierden sentido para los estratos bajos por su vínculo con las redes clientelistas, y para la

19 VELASQUEZ, Fabio, "Descentralización y Gestión Municipal. En busca de una alternativa democrática". Ponencia presentada al IV Coloquio Colombiano de Sociología, Cali, 1990.

20 VELASQUEZ, Fabio, "Comentario a la Ponencia de Juan Camilo Ruiz", en CAMACHO, Alvaro (Comp.), *La Colombia de Hoy. Sociedad y Sociología*, Bogotá, CEREC/CIDSE, 1986.

El clientelismo no solo atiende selectivamente las necesidades de la población para instrumentalizarlas en favor de intereses ajenos a ella, sino que lo hace tratando de impedir soluciones alternativas a los problemas, por ejemplo, acciones de corte participativo y autónomo



población de estratos medios y altos, por la carga individualista propia de su ideología y porque su patrón de vida está determinado fundamentalmente por el nivel de ingresos y por la capacidad que tales ingresos le brinden para resolver sus necesidades individuales y familiares.

La penetración cada vez mayor de modelos culturales individualistas y privatizantes en las conductas ciudadanas ha llevado, pues, a la gente a resolver en lo posible estos problemas

de manera individual, sin el concurso de mecanismos de ayuda mutua y solidaridad. Esos modelos han determinado igualmente una desconfianza de la población en el papel del Estado y, en particular, de la Administración Municipal, como agentes de desarrollo y bienestar colectivo. Como fruto de ese ethos, las prácticas participativas y solidarias son relegadas a un segundo plano y no son incorporadas a la vida de la gente como requisito de su existencia colectiva y de la solución de sus necesidades.

4. Consideraciones Finales

El estudio de la opinión ciudadana deja entrever que la idea de la diversidad de opiniones y, sobre todo, de los contrastes entre la imagen y la realidad tienen bastante piso empírico. La conducta de los distintos sectores de la población sin duda experimenta la influencia de discursos dominantes que, a través de muy diversos medios, imponen estereotipos, formas fijas y uniformes de mirar la vida citadina y de organizar las conductas individuales y colectivas, a pesar de la heterogénea condición social de los receptores del discurso.

Pero esta imposición no es impersonal. Proviene de agentes sociales y políticos cuyo proyecto consiste precisamente en mantener un ambiente de integración, de consenso valorativo, de armonía y de distensión, en un contexto cuyos rasgos más prominentes son la desigualdad socio-económica y el monopolio de las decisiones políticas por parte de una élite restringida. Los hallazgos reseñados sobre el papel del empresariado en la ciudad son reveladores a ese respecto. No se trata simplemente de mantener unos privilegios económicos y políticos y/o de perpetuar una dominación secular, sino de lograr que la gente avale ese proyecto y se sienta solidario con él.

La idea es legitimar su condición de clase dominante, no solo reproducirla.

Los sectores subalternos de la población desarrollan así su vida en la ciudad en función de dos lógicas: una, ligada estrechamente a la experiencia cotidiana de carencias de todo tipo y de vedado acceso a los mecanismos de decisión política; otra, definida por la idea del civismo, que los hace sentir partícipes de un proyecto ajeno a sus intereses y a su condición social, y que actúa como un anestésico que los adormece y les impide tomar conciencia de su crítica realidad. Esta segunda lógica es eficaz puesto que logra definir el universo de sentido que dota de significado a las conductas ciudadanas. Por ello se impone y produce resultados favorables a quienes la agencian. Es para estos últimos su principal instrumento de dominación.

La vida política local sufre sin duda el impacto de estas realidades. Precisamente, uno de los efectos de las medidas descentralistas y de participación en los asuntos locales ha sido la recuperación del municipio para la competencia y la lucha políticas. El último año se ha visto salpicado de debates electorales, que culminarán con la elección popular de Alcaldes en Marzo de 1992. En ese terreno, la generación e imposición de discursos políticos sobre la ciudad, sus problemas y sus soluciones jugará un papel fundamental en la formación de la opinión ciudadana y en el resultado final de las elecciones.

Las imágenes sobre la ciudad y sobre sus gobernantes saldrán a relucir para convencer a una población que sigue siendo escéptica en gran medida a los llamados de carácter político, independientemente del nuevo marco institucional contenido en la Constitución de 1991. Seguirán operando los mismos estereotipos?

reducida de subjetividad. Allí parece radicar la base de lo que hoy se conoce como el "voto de opinión", desligado de las ataduras clientelistas, decidido de manera más autónoma y producto de un juicio de los ciudadanos acerca de la conveniencia o inconveniencia de cada una de las opciones que tienen ante sí.

La imagen positiva de la Elección de Alcaldes fue, sin embargo, desdibujándose poco a poco, a juzgar por el cambio de actitud de los caleños en cuanto a su participación en la elección de 1990. En efecto, como lo indica el Cuadro 5, dicha actitud cambió notablemente entre el primero y el segundo sondeo. Si en el primero tres de cada cinco encuestados (60%) manifestó su disposición a votar en la elección de alcaldes de 1990, en el segundo, seis meses después, esa proporción se redujo al 35%. Una parte de quienes cambiaron de opinión entraron a formar parte de la franja de los indecisos, franja que aumentó considerablemente en el período señalado; la otra engrosó el grupo de los abstencionistas.

Este cambio tiene algo que ver con la situación del país en el momento del sondeo (Noviembre-Diciembre de 1989), caracterizada por la confrontación aguda entre el Gobierno del Presidente Barco y el narcotráfico. El desprestigio del Presidente era elevado y el país se hallaba desencantado por el fracaso de la Reforma Constitucional en el Congreso.

En ese contexto de tensión social, la elección de Alcaldes aparecía como algo secunda-

rio y poco útil para sacar al país del estado de crisis en el que se encontraba. La desmoralización de la ciudadanía era demasiado grande como para entender que el voto podría tener algún significado redentor. Pero el descenso en la intención del voto tuvo que ver igualmente con factores de orden local y, más particularmente, con el cambio de opinión de la ciudadanía con respecto al Alcalde. Poco a poco éste fue perdiendo prestigio, debido probablemente a un fenómeno de desgaste en el poder, pero también al incumplimiento de promesas hechas durante la campaña en el sentido de democratizar la gestión local. Transcurría, además, la campaña electoral local y el grupo político del Alcalde había decidido lanzar como candidato a su hermano José Renán Trujillo G. La imagen de nepotismo y de parcialización del Alcalde pronto se difundió y rápidamente actuó en contra de su popularidad.

Lo cierto es que estos fenómenos indican algo a las claras: el balance que la ciudadanía hace de este mecanismo de participación está intimamente ligado a factores coyunturales, lo que dificulta establecer tendencias más sólidas y permanentes.

3.3. Las Juntas Administradoras Locales

Parecido análisis puede hacerse a propósito de las Juntas Administradoras Locales, aunque con una particularidad: sobre ellas hubo poca información.¹⁵ Esto significó para la población una menor posibilidad de valorar sus límites y posibilidades. Sin embargo, hasta el presente las Juntas han suscitado también opiniones diversas acerca de su potencial renovador y de su pertinencia como instrumento de democratización de la vida local.

Por su carácter de instancia de representación territorial, el uso de este ca-

CUADRO 5
DISPOSICIÓN A VOTAR EN LA ELECCIÓN DE
ALCALDES DE 1990

	Sondeo 1	Sondeo 2
Sí están dispuestos	61.4	35.3
No están dispuestos	30.4	46.2
Aún no saben si votarán	8.2	18.5
TOTAL	100.0 (n=1024)	100.0 (n=864)

15 ELJACH, Sonia, "Las Juntas Administradoras Locales: en qué va el proceso?". *Revista Foro*, No.9, Bogotá, pp 94-104