

Gobierno local en sociedades de tecnología emergente. Problemas y perspectivas para América Latina *

GEORGE I. BLANKSTEN.

I. LA CONCENTRACIÓN URBANA LATINOAMERICANA Y SUS VARIANTES

1.1 En una obra sobre las regiones subdesarrolladas, aparecida recientemente, se dice que en el mundo de la actualidad hay cuatro normas básicas de gobierno local: el modelo francés, la norma inglesa, el modelo soviético y lo que se identifica como “residuos tradicionales”¹ Aceptamos estas categorías como punto de partida y nos ocuparemos principalmente en este artículo del llamado “modelo francés”, que se ha impuesto sobre gran parte de la América Latina.

1.2 Desde luego queremos dejar establecido que la América Latina, tal como se la define generalmente, se compone de no menos de veinte países y que éstos difieren notablemente entre sí, en muchos aspectos, algunos de ellos de gran importancia para los problemas del gobierno local. No obstante, es posible establecer en toda la zona normas generales. Por ejemplo, en el nivel constitucional, existe una organización unitaria en dieciséis de dichos países, en los que el gobierno nacional del centro tiene un poder legal ilimitado sobre todos los niveles políticos regionales. Los otros cuatro países, Argentina, Brasil, México y Venezuela, tienen sistemas federales.

Entre éstos, Argentina representa el caso más notable de desviación de la norma latinoamericana de control centralista. En Argentina, una tradición de autonomía regional vigorosa ha contribuido a crear entre el gobierno nacional y el de las provincias una separación mayor que la que existe en los otros países de América Latina.² Por lo que respecta a la mayoría de los otros países de esta región,

* El original del autor usa el título “Local Government in a Rising Technology: Problems and Prospects for Latin America”. La redacción de la *Revista Mexicana de Sociología* consideró que el título con que aparece este artículo, si bien más largo, es más explícito y no traiciona la intención del autor.

Este trabajo fue presentado en su versión inglesa a la Reunión Anual de la *American Political Science Association* (Chicago, Illinois, USA, 1964).

puede decirse que los sistemas constitucionales centralizados son los de regla.

1.3 El *municipio*, unidad fundamental del gobierno local en casi toda la América Latina, es —ante todo— una subdivisión administrativa de una entidad mayor, conocida con diversos nombres en los diferentes países, que se llama “provincia”, “departamento” o (como en Brasil, México y Venezuela) “Estado” Resulta muy difícil establecer una comparación entre el municipio y alguna institución propia de los Estados Unidos. Dentro de los municipios pueden existir, y de hecho existen, comunidades urbanas, sociedades corporadas y aun municipalidades; pero, el municipio —de por sí— es, esencialmente, una subdivisión administrativa de una entidad mayor.

1.4 Las provincias y los Estados de Argentina, Brasil, México y Venezuela (particularmente las provincias argentinas) gozan de mayor autonomía política que las entidades homólogas de otros países de América Latina. En las naciones unitarias, los departamentos y provincias reflejan las dos características básicas siguientes:

Primera. Sus funciones son principalmente ejecutivas y administrativas, sin carácter legislativo o judicial. En consecuencia, son relativamente escasas las decisiones sobre política general o las resoluciones importantes de conflicto de intereses que se toman directamente en este nivel gubernativo.

Segunda. En el estado unitario, el propio departamento o provincia funciona esencialmente como delegado o agente del gobierno del centro, ejecutando sus instrucciones y sirviendo a sus intereses, por encima de los de la localidad. Así pues, las autoridades nacionales ejercen un poder sojuzgante sobre el gobierno local de los departamentos y provincias.

1.5. Considero que el concepto de “modelo francés” se aplica a la situación usual en la América Latina, en la que la vida de la comunidad ha quedado en medio de una especie de fuego cruzado entre las fuerzas centralizantes y las descentralizantes. En la mayoría de las repúblicas americanas, los componentes de ambos bandos están enraizados muy profundamente. Además del origen unitario que ya mencionamos; entre las fuerzas de la centralización se encuentran: el autoritarismo vigoroso de la tradición política española; la uniformidad administrativa, legislativa y judicial surgida de la Revolución Francesa (representada en la América Latina por prácticas tales como la centralización administrativa y la aplicación judicial del código de leyes del Derecho Romano) y la influencia unificadora

de la Iglesia Católica Romana. Por otra parte, las fuerzas descentralizadoras también son poderosas. Se incluyen, entre ellas, el regionalismo o particularismo, que frecuentemente alcanza extremos impresionantes en América Latina; la falta de cohesión de la cultura nacional en muchos países de la región (especialmente en aquellos que tienen una numerosa población indígena); las dificultades que hay para los transportes y comunicaciones entre las regiones por estar éstas separadas por selvas, montañas y otras barreras físicas, y la tradición de autonomía municipal, bastante fuerte en la mayor parte de la América Latina. Así pues, el campo de nuestro estudio es complejo y está lleno de contradicciones superficiales.

1.6. Si la ciudad latinoamericana es una especie de doctor Jekyll y Mr. Hyde, se debe a que es: en parte, municipio, en parte, municipalidad. El municipio, como ya dijimos, es una entidad más administrativa que política. Aunque las prácticas constitucionales y legales específicas varían de un país al otro, por regla general —en la América Latina— la mayoría de los municipios no contienen comunidades urbanas. Cuando se forman los centros urbanos, una legislación especial los establece normalmente como municipalidades. Con este carácter, las ciudades poseen una vida política muy distinta de la de los municipios rurales. La autonomía municipal, vigorosa en los centros urbanos, pero virtualmente nula en los municipios rurales, es una de las características básicas de la vida política latinoamericana. La ciudad latinoamericana se encuentra en una posición anómala. Por una parte, en los sistemas unitarios, no es más que un agente o instrumento de los gobiernos nacionales; por la otra, la vida política urbana se ha caracterizado históricamente por un dinamismo y una autonomía que es difícil —si no imposible— superar.

1.7. La situación se complica aún más debido a un problema que los latinoamericanos llaman frecuentemente “la cabeza de Goliath”. Esta condición, muy común en la región, se caracteriza porque hay una gigantesca cabeza urbana sobre un raquíctico cuerpo rural.

“La cabeza de Goliath”, es consecuencia, en parte, de la tradición española de concentración del poder político en los enormes centros urbanos y, en parte, es expresión del proceso de urbanización. El problema da origen a tres consideraciones de importancia para este estudio. En primer lugar, el poder político nacional tiende a localizarse en los grandes centros metropolitanos de América Latina. Puede encontrarse un índice burdo de esta condición en la práctica de establecer las capitales nacionales en las ciudades mayores

de estos países. En Estados Unidos de América, la capital nacional y las capitales estatales, en general, no están situadas en los mayores centros urbanos de las entidades políticas correspondientes. En la América Latina hay unos cuantos casos similares; pero son muy pocos: así, por ejemplo, en Ecuador, el papel nacional de Guayaquil puede equipararse al de Nueva York y el de Quito al de Washington; en Brasil, Brasilia constituye un caso curioso. No obstante, la norma más generalizada en América Latina es la de tener la capital nacional en “la cabeza de Goliat”. En Argentina, la capital nacional, que es, por su tamaño, la tercera ciudad en el hemisferio occidental y la novena en el mundo, contiene aproximadamente el 25 por ciento de la población nacional; más de la tercera parte de los cubanos que aún residen en Cuba viven en la zona metropolitana de La Habana; la mitad de la población de Uruguay vive en Montevideo, y se calcula que el 20 por ciento de la población de Venezuela vive en Caracas.

1.8. En segundo lugar, los centros urbanos en la América Latina sirven de núcleos a la comercialización y a los comienzos de industrialización, como centros de “modernización” u “occidentalización” y como focos para la secularización.

Históricamente “la cultura hispánica ha sido siempre altamente urbanizada”³ y las grandes ciudades de las Américas son tan cosmopolitas como metropolitanas. De Buenos Aires, por ejemplo, se dice que es “una gran metrópoli, una ciudad mundial con una civilización mundial. Sus raíces están en tierra argentina; pero la flor de su vida social es, ante todo, europea. Vuelve los ojos principalmente hacia París para buscar los estilos de vestir y de pensar, pero también ve hacia Londres, Nueva York y aun hacia Hollywood”⁴ En contraste, la mayor parte de la América Latina rural vive en medio de una economía agrícola más que comercial y su vida es más tradicional y religiosa. Los índices de analfabetismo son notablemente más altos en las comunidades rurales que en las urbanas, y el nivel de vida difiere enormemente, ya que es mucho más elevado en las ciudades que en las zonas rurales. Así, por ejemplo, las cifras del producto nacional bruto en México indican que el nivel de vida en la ciudad de México es siete veces más alto que en el resto del país.

1.9. Finalmente, muchas de las repúblicas americanas tienen una economía subdesarrollada que se presta para un cambio social y económico rápido. La urbanización es una de las principales facetas de este cambio y consiste en el movimiento de la gente de las zonas

rurales a las ciudades. Este proceso, intensificado por la tendencia de los inmigrantes europeos a concentrarse en las principales ciudades de la América Latina, ha constituido uno de los fenómenos sociales que en esta zona, y en el siglo xx son más dignos de notar. En Colombia, la urbanización sigue una norma especial que merece un estudio intensivo. En dicho país, la población citadina tiende a distribuirse entre una docena de centros urbanos, en vez de concentrarse en una o dos ciudades que crecen, como sucede comúnmente en América Latina. No hay un solo país hispanoamericano en que se advierta una tendencia contraria a la urbanización; en todas partes, ha sido impresionante el movimiento hacia la ciudad: el enorme aumento de las poblaciones urbanas.

2. EL PAPEL DE LA CIUDAD Y LOS SECTORES MEDIOS EN EL CAMBIO EN LATINOAMÉRICA

2.1. La América Latina contemporánea ofrece un impresionante espectáculo de cambio. Se han acuñado varios términos para identificar el proceso de cambio o sus componentes, tales como “desarrollo económico”, “occidentalización”, “modernización política” y “desarrollo político”.

Para la finalidad de este artículo, el proceso de cambio, ya se llame “desarrollo”, “occidentalización” o “modernización”, puede ser considerado como el medio por el cual un sistema tradicional no occidental adquiere características asociadas, generalmente, con sociedades más desarrolladas o menos tradicionales. Estas características incluyen “un grado de urbanización relativamente elevado, un alfabetismo generalizado, ingresos *per capita* comparativamente altos, amplia movilidad geográfica y social, una comercialización e industrialización de la economía relativamente altas, una red de medios de comunicación extensa y bien distribuida y, en general. . . una amplia participación de los miembros de la sociedad en los procesos sociales y económicos modernos”⁵ Max Weber sugiere que las características específicamente políticas de dicha sociedad moderna comprenden: “1, un orden administrativo y legal que cambie a través de la legislación; 2, una maquinaria administrativa que conduzca los asuntos oficiales de acuerdo con la reglamentación legislativa; 3, una autoridad completa sobre todas las personas, que generalmente obtienen su ciudadanía por nacimiento, y sobre las acciones que se realicen en la zona de su jurisdicción; 4, el derecho para usar la fuerza dentro de esta zona, si el gobierno legalmente constituido permite o prescribe la coerción, es decir, si está de

acuerdo con las leyes en vigor.”⁶ En otra parte he planteado el problema de si nuestro actual interés en las teorías del desarrollo y la modernización (o sea la desaparición de la sociedad tradicional) puede representar la reaparición de una variante de la teoría evolucionista en la ciencia social.⁷ Pero, aunque considero que este problema es importante, si tomamos en cuenta la naturaleza de nuestro interés actual en el cambio social, económico y político en las zonas subdesarrolladas, pienso que está fuera del tema de este artículo.

2.2. La ciudad desempeña un papel crucial en la modernización de América Latina. Ya indicamos que la cultura española ha sido históricamente urbana. Como proposición general, puede afirmarse que, en lo que se refiere a la occidentalización, las zonas rurales han sido menos, y los centros urbanos los más adelantados de la región. En un sentido real, la América Latina rural que se mueve hacia la ciudad, da un gran paso hacia la modernización. El indio que emigra hacia un centro urbano se convierte, por este solo hecho, casi en un mestizo; y al poco tiempo de vivir ahí es considerado como criollo o blanco. El efecto europeizante de la urbanización se ha intensificado en la América Latina por la tendencia de los inmigrantes europeos a concentrarse en las principales ciudades.

2.3. Hasta puede decirse que las ciudades de la América Hispánica han sido centros de occidentalización desde los más antiguos tiempos coloniales. Esencialmente, el imperio español trató a sus colonias americanas como si fueran una colección dispersa de ciudades. Esta práctica produjo dos consecuencias de significación para nuestro estudio: en primer lugar, los colonizadores tendieron a concentrarse en los centros urbanos, y la mayoría de los decretos y otras leyes que venían de Madrid durante el periodo colonial se referían a la vida urbana y no a la vida rural. La creación del cabildo colonial, organismo del gobierno de la ciudad, fue de enorme importancia durante el periodo formativo. El cabildo se estableció por cédula real para atender “a los asuntos referentes al servicio de Dios y su Majestad y al bienestar común de la gente y habitantes de la ciudad”.⁸ En segundo lugar, durante la mayor parte del periodo colonial, una especie de saludable descuido por parte de los principales funcionarios del imperio dio a los cabildos considerable autonomía y autogobierno. Este poder fue adquirido, en gran parte, por omisión; así, una distribución de poderes *de facto* surgió dentro de un imperio unitario *de jure*.

Se introdujó en América un sistema centralizado que dejó gran autonomía a los cabildos. . . y, mientras ni el rey, ni el virrey, ni el gobernador tomaban medidas contrarias, los cabildos gobernaban sin consultar al poder central y sin pedir su aprobación o autorización.⁹

Cuando se iniciaron los movimientos de Independencia, a principios del siglo XIX, los cabildos eran los principales órganos políticos que funcionaban en la América Latina. Así como estas entidades desempeñaron los papeles principales en las primeras fases de las luchas de Independencia, así sus herederas políticas, las municipalidades, han sido las grandes unidades en torno a las cuales se han desarrollado los nacionalismos y regionalismos del siglo XX.

2.4. En todo caso, se ve con claridad que la relación del gobierno local respecto al desarrollo económico en la América Latina depende mucho de que las comunidades afectadas sean urbanas o rurales. La vida urbana en esta región ha sido históricamente europeizada, occidentalizada, y ha reaccionado a los cambios, en tanto que la vida rural latinoamericana se ha caracterizado por normas culturales indígenas más resistentes a un cambio asociado con el desarrollo y la modernización. La diferencia tiene una enorme importancia. Como dice el célebre Domingo Faustino Sarmiento, la diferencia entre la vida urbana y la vida rural es la que hay entre la civilización y la barbarie. Al alejarse de la ciudad nota que: “Cambia el aspecto de las cosas, el hombre del campo lleva otras ropas. . . ; sus formas de vida son diferentes; sus necesidades le son peculiares; se ven dos sociedades, dos pueblos extraños entre sí.”¹⁰

2.5. Si aceptamos como definición de comunidad que: “Es un grupo humano mínimo, identificado por la contigüedad residencial de sus miembros y con un nombre para el territorio que ocupan dichos miembros, que es el mismo que se usa para identificar al grupo”,¹¹ nos vemos obligados a recordar las diferencias entre municipio rural y urbano. En la América Latina, las comunidades rurales son mucho más numerosas que las urbanas y los “dos grupos, extraños entre sí” reaccionan en forma muy distinta a los procesos del cambio.

2.6. El desarrollo económico —proceso básico del cambio— no es una cubierta vaga o general, que abarque todas las variedades de transformación. Por el contrario, este proceso es el fenómeno más claramente definido de la innovación tecnológica y da por resultado una mayor eficiencia por parte de las artes productivas. Una tecnología más efectiva logra un nivel más alto de producción; es decir, un producto nacional bruto, *per capita*, mayor, aunque la

inversión inicial en la economía sea la misma. A pesar de la gran atención que, después de la Segunda Guerra Mundial, se concede a las zonas subdesarrolladas, no debe suponerse que el desarrollo económico sea un fenómeno reciente o nuevo en la América Latina o en cualquiera otra parte del mundo. Se ha dicho que: "Uno de los problemas constantes acerca del hombre es su inventiva. Sabemos que el hombre inventa; y sabemos que el hombre primitivo también inventa..."¹² Así pues, el desarrollo económico definido de esta manera, se presenta en todas las comunidades humanas, y nuestro trabajo consiste en identificar las formas distintivas que toma este proceso en las comunidades latinoamericanas urbanas y rurales, al compararlas entre sí.

2.7. Ya hablamos del papel fundamental de la vida urbana en la civilización latinoamericana. Virtualmente todos los índices cuantitativos indican un rápido aumento en la importancia de la ciudad en el hemisferio occidental. Los países de América se encuentran ya mucho más urbanizados que la mayor parte de las otras regiones del mundo. Se calcula que el 21 por ciento de la población del mundo habita en ciudades con 20 000 o más habitantes y que el 13 por ciento de la población mundial vive en centros urbanos con una población de 100 000 o más habitantes. Comparadas con estas cifras mundiales, haremos notar que el 26 por ciento de la población de la América del Sur y el 21 por ciento de la población de Centroamérica,¹³ vive en ciudades que tienen 20 000 o más habitantes, en tanto que el 18 por ciento de la población de Suramérica y el 12 por ciento de los habitantes de Centroamérica viven en centros urbanos cuya población es de 100 000 o más habitantes.¹⁴

2.8. Además, cinco de las treinta y cinco ciudades más grandes del mundo se encuentran en la América Latina. Las ciudades de esta región crecen a un ritmo increíblemente rápido. Por ejemplo, solamente en Brasil, la población de todos los sitios clasificados como urbanos, aumentó en un 46 por ciento durante la quinta década, en tanto que en los distritos rurales el aumento fue solamente de 17 por ciento. Durante dicho periodo, la población de São Paulo, aumentó (en un 65 por ciento) hasta 871 835; la del Distrito Federal (Río de Janeiro) aumentó (en 34.8 por ciento) a 613 310; la de Recife, subió (en un 50.6 por ciento) a 176 258; la de Belo Horizonte, aumentó (en un 66.6 por ciento) a 140 797 la de Salvador (Bahía) subió (en un 43.7 por ciento) a 126 792; la de Porto Alegre subió (en un 44.8 por ciento) a 121 919 y la de Fortaleza, aumentó (en un 49.4 por ciento) a 88 984. El proceso

de crecimiento continúa sin interrupción, y las cifras para 1960 registran: una población de más de 3 700 000 para São Paulo; de más de 3 225 000 para Río de Janeiro; de más de 750 000 para Recife; de cerca de 600 000 para Salvador; de 575 000 aproximadamente para Belo Horizonte; de cerca de 550 000 para Porto Alegre, y de unos 425 000 para Fortaleza.¹⁵

2.9. Las grandes ciudades de América Latina han desempeñado un papel especialmente importante en el desarrollo económico de la región. Probablemente el concepto más útil que se haya desarrollado hasta ahora para analizar la relación entre los centros metropolitanos y el cambio social y económico en América, sea el concepto de los “sectores medios”, presentado originalmente por John J. Johnson.¹⁶

Si se toma en cuenta que la cultura hispanoamericana, predominantemente urbana, ha estado dominada tradicionalmente por intelectuales, artistas, funcionarios del gobierno y de la iglesia y oficiales menores de las fuerzas armadas, Johnson, hace notar que en los últimos tiempos —sobre todo después de la Segunda Guerra— estos grupos urbanos se han combinado con los inmigrantes europeos y estadounidenses, con su capital y sus innovaciones tecnológicas, para convertirse en focos del desarrollo económico latinoamericano. A los elementos emprendedores e industrializadores urbanos de América, Johnson prefiere llamarlos “sectores medios” y no “clases medias”, debido a que “este último término . . . ha llegado a adquirir esencialmente connotaciones económicas en la Europa occidental y en la América inglesa. En la América Latina, sólo hasta los últimos años se ha visto que los ingresos y la riqueza puedan competir con éxito con la instrucción, los prejuicios, la conducta, la forma de vida y los sentimientos estéticos y religiosos, como determinantes sociales”. Consecuentemente, el término “sectores medios”, se emplea “para dar la idea de algo intermedio, sin aceptar ningún criterio fijo sobre lo intermedio, empleado en regiones extrañas a la América Latina”.¹⁷

2.10. Concebidos así, los sectores medios pueden considerarse como: grupos humanos con ambiciones políticas; que tienen una instrucción relativamente buena, en sociedades en que los índices de analfabetismo son muy altos; que están dedicados a la industrialización; que son nacionalistas y ven con simpatía la intervención del Estado en la economía, y que al mismo tiempo, participan activamente en los partidos políticos. Estos sectores han desempeñado un papel directivo en el despertar tecnológico de los países

latinoamericanos que recientemente han entrado al camino de la industrialización. Las antiguas ciudades adormiladas se han convertido en metrópolis, en centros administrativos y en lazos de unión que ligan a las tierras interiores —fuentes de los productos agrícolas y minerales— con los mercados de ultramar. Los “sectores medios” han florecido en los centros urbanos que están en pleno crecimiento, y Johnson calcula que en la actualidad estos sectores constituyen probablemente el 35 por ciento de la población total en Argentina, el 30 por ciento en Chile y Uruguay, el 15 por ciento en Brasil y México y cerca del 12 por ciento en Venezuela.¹⁸

Probablemente ningún otro país latinoamericano ofrezca un ejemplo más notable de la íntima relación que existe entre los “sectores medios” urbanos y el desarrollo económico, que la Cuba contemporánea. En la época anterior a Castro, La Habana, más que un ejemplo era una caricatura de la “cabeza de Goliat”, y albergaba a la naciente industrialización y a los grupos medios emprendedores. La rebelión de Fidel Castro, que se popularizó primero en la zona de Sierra Maestra fue, inicialmente, una guerra con base rural, en contra de La Habana. Como el ascenso de Castro al poder fue un triunfo de la Cuba rural sobre la gran ciudad, la metrópoli quedó aprisionada por la revolución. Los “sectores medios”, industrializantes, de la isla cayeron en manos del sector rural y el desarrollo económico de Cuba, que dependía de la dirección urbana, se retardó seriamente.¹⁹

2.11. Al comparar la relación de las comunidades urbanas y rurales con el cambio social y económico, quizás sea lo más obvio el que el tipo urbano es más monolítico que el rural. En general, puede decirse que la gran ciudad en América Latina, desempeña un papel central en la “occidentalización” y el desarrollo económico y que la mayoría de las fuerzas e intereses de la metrópoli estimulan y reciben bien los cambios que van asociados a la modernización, al crecimiento o a la industrialización. No sé de ninguna investigación cuyos resultados demuestren una desviación notable de este punto de vista, por lo que se refiere a las grandes ciudades de la región.

Respecto a las interrelaciones entre las comunidades rurales y el cambio es mucho menor nuestro conocimiento. Considero que ha quedado demostrado que los cambios (especialmente los de carácter predominantemente económico) progresan más lentamente en las comunidades rurales que en las urbanas. Además, las investigaciones que se conocen sobre los municipios rurales indican que en estas comunidades es tendencia básica la de resistirse al cambio,

aunque, en circunstancias especiales, puede cultivarse una actitud rural más positiva hacia el desarrollo.

2.12. Si atendemos primero el problema de la resistencia rural al cambio social, económico y político, las investigaciones realizadas últimamente en Guatemala pueden sernos muy útiles. Dicho país (afligido históricamente por la inestabilidad política) ha tenido gobiernos derechistas e izquierdistas; los regímenes opuestos al cambio y los regímenes favorables a él han alternado bruscamente en el gobierno nacional. Aunque esta experiencia ha sido funesta y traumática para los guatemaltecos, nos proporciona la oportunidad de realizar una observación controlada de la receptividad de las comunidades rurales hacia muchas formas de cambio. Por ejemplo, podemos observar que Manuel Estrada Cabrera, que fue presidente de Guatemala desde 1898 hasta 1920, encabezó un gobierno "liberal" dedicado al mejoramiento económico de las condiciones de vida de los indios y a la reducción del poder temporal de la Iglesia Católica. En las zonas rurales de Guatemala, actualmente son muchos los indios que "recuerdan aún la época de Cabrera y al hombre mismo, como muy malos. En estos años, se produjo un deterioro activo de las instituciones de la comunidad indígena".²⁰

2.13. La década revolucionaria más reciente de Guatemala (de 1944 a 1945) ha producido abundante material de observación relacionado con el impacto del cambio sobre las comunidades rurales. No deseo simplificar demasiado los gobiernos de los presidentes Juan José Arévalo (1946-50) y de Jacobo Arbenz (1951-54) o ignorar la participación de los comunistas en el último; pero sí deseo hacer notar que esa década, pródiga en acontecimientos, fue época en la que muchos elementos de la política trataron de implantar cambios sociales, económicos y políticos en Guatemala.

2.14. Los estudios sobre las comunidades rurales en la Guatemala revolucionaria nos presentan un panorama intrigante. En la población indígena de Santo Domingo Xenacoj, por ejemplo, "la forma clásica sigue siendo la ideal, y la que se acepta. . . Los 'principales' ²¹ tradicionales, siguen siendo las autoridades". ²² En otra aldea, el gobernador local, representante del gobierno nacional revolucionario, "se quejaba de la apatía de los indios". ²³ En el municipio de San Luis Jilotepeque, "la gran mayoría de la población indígena permaneció relativamente pasiva. . . Cuatro años después de la revolución, los indios no hacían ningún esfuerzo visible para apoderarse del poder político total o por llevar a efecto la redistribución de las tierras de propiedad privada". ²⁴ Y en Cobán:

Solamente un indio había sido electo funcionario en la municipalidad... los indios tienen la idea de que su anciano solitario es una especie de embajador para “proteger a la raza”... La población kekchi²⁵ de Cobán ha sido siempre inerte políticamente, o, por lo menos, no efectiva... Se hizo circular en Cobán un cuestionario sobre conducta política y estructura social... y se encontró que más del 90 por ciento de los indios interrogados no expresaron ninguna opinión sobre asuntos políticos. En kekchi no hay palabras que sirvan para indicar la idea de “nacionalismo” o “imperialismo” o cualquier otro concepto del lenguaje político moderno.²⁶

2.15. En el municipio guatemalteco de San Miguel Acatán, controlado desde hace tiempo por funcionarios “ladinos”²⁷ designados por el gobierno, “sucede que la mayoría de los ladinos y todos los viejos, resienten la emancipación de los indios”.²⁸ En Chinautla, el temor al cambio fue causa de que se produjera la siguiente situación:

Los ladinos se sintieron amenazados... Sintieron el impacto psicológico de una gran amenaza, de inseguridad y, quizás sobre todo, del insulto a “la dignidad del individuo”... La situación de superioridad política tradicional de los ladinos... había sufrido un golpe. El resultado... intensificó la fuerza de la amenaza en contra del *status* del ladino. Desplazados, pues, de su antiguo rango sociopolítico preeminente, buscan ahora tal seguridad asociándose, con los “católicos reformistas” y adoptando una posición política intermedia.²⁹

2.16. Aunque es evidente que hacen falta mayores investigaciones sobre el problema, los escasos datos que se han recogido hasta ahora sugieren que la participación política de las comunidades rurales latinoamericanas en los programas de cambio es rara y que sólo se presenta en circunstancias especiales. A veces, estas circunstancias pueden provocarse o dirigirse, como lo demuestra la labor realizada en Guatemala, Perú y Brasil.

2.17. En Guatemala, la participación de la población rural en los programas de cambio solamente se logró en los casos en que funcionaba algún proceso selectivo de operación para identificar sectores claramente definidos de las comunidades rurales con los cambios respectivos. La documentación sobre este punto se encuentra en la investigación realizada en los municipios de San Luis Jilotepeque y Cantel. En la primera comunidad, “la gran mayoría de la población indígena permaneció relativamente pasiva, pero todos los indios jóvenes que sabían leer y escribir y tenían instrucción, aunque eran pocos, participaron en el movimiento de reforma”.³⁰

2.18. En Cantel, el alfabetismo, “la ilustración” y la secularización funcionaron en una forma selectiva semejante. En dicho

municipio operó una variable estructural adicional. Se trata de un sindicato que incorporó a sus miembros rurales, en forma positiva, al proceso de cambio:

Los esfuerzos del gobierno revolucionario y su ideología no tuvieron significación ni efecto en Cantel, hasta que se organizó un sindicato de obreros... Cantel tiene, en su centro, una fábrica textil moderna que emplea casi a la cuarta parte de las personas económicamente activas de la comunidad. Esta circunstancia especial fue la que proporcionó el medio para que las fuerzas de la revolución nacional pudieran modificar en forma efectiva la estructura y la función de la jerarquía. Fue el sindicato de los obreros locales (nacido como consecuencia tanto de la presencia de la fábrica como de las leyes del trabajo de los gobiernos de Arévalo y de Arbenz) el que actuó como conducto para que llegaran a la comunidad local las ideas de democracia política e igualdad social que formaron parte importante del ideario de los primeros días de la revolución...³¹

2.19. No hay duda de que los casos de San Luis Jilotepeque y Cantel nos proporcionan solamente ejemplos de los tipos de circunstancias especiales que hacen que los miembros de comunidades rurales, normalmente resistentes, acepten funciones de participación positiva en los procesos de cambio social, económico y político en la América Latina.

3. DIFERENCIAS ENTRE LAS DOS AMÉRICAS RESPECTO DE LOS FOCOS DE IRRADIACIÓN POLÍTICA

3.1. Supongo que a estas alturas ya habré documentado ampliamente el hecho de que soy relativamente ajeno al campo de la política de la comunidad y de que ni lo conozco bien ni me siento bien en él. No obstante, debo confesar que ya había metido mano en estas aguas extrañas alguna vez antes de ahora. En esa ocasión, uno de los problemas que deseaba investigar estaba relacionado con la posibilidad de aplicar al gobierno local, en la zona del Caribe, el concepto de las *grass-roots* (las "raicercillas") que consideraba yo entonces como un concepto común en el estudio de la política local "estadunidense".³²

3.2. Ahora me siento más seguro respecto a una conclusión que adelanté, con reconocida timidez, hace unos ocho o nueve años. *Es un error muy común transportar al estudio de la política extranjera analogías derivadas de nuestra propia experiencia política. Son pocas las naciones políticas "estadunidenses", en las que puedo pensar, que sean menos aplicables al estudio de los procesos de las comunidades latinoamericanas que la noción de las *grass-roots*.*

3.3. Ya hice resaltar que *el desarrollo económico, la “occidentalización” y la modernización en la América Latina se producen en los grandes centros urbanos* de la región. Los acontecimientos que ocurren en las ciudades influyen decisivamente sobre el curso y el carácter del cambio social, económico y político en sus respectivas naciones. Pero, *lo que encontramos aquí no es una comunidad que influya sobre la nación* (que es lo que me parece que significa el concepto de *gross-roots*), sino a la nación que se traga a la comunidad local. Estoy convencido de que la proposición central que tenemos que aceptar es que, *en América Latina, la cultura política de los grandes centros urbanos no es de naturaleza indígena local o comunal, sino más bien de un carácter nacional y aun internacional*. Pocos procesos ilustran este caso con mayor claridad que el curso del desarrollo económico. La modernización es internacionalización; en América Latina, la civilización urbana es civilización mundial; la trayectoria del desarrollo económico empuja a las regiones subdesarrolladas hacia modelos occidentales extraños. Un presidente nacionalista de Argentina, en una ocasión que escapó de Buenos Aires para pasar el fin de semana en el campo, dijo a un auditorio rural que “estaba contento de encontrarse entre los verdaderos trabajadores, que no habían sido afectados por las ideas exóticas que contaminan la vida de la ciudad”.³³ Tenía razón.

3.4. Pero, escapar hacia el campo —en América Latina— no conduce a nada. El indio americano, conquistado y humillado, hace tiempo que aprendió esto.

Se retiró lo más lejos que pudo de la sociedad organizada. Subió a las mayores alturas y a tierras más desérticas hasta que los explotadores blancos dejaron de considerar costearable el seguirle. También se retiró dentro en sí mismo, y su mente profunda, firme ante el ambiente y la sociedad “blanca”, lo inmunizó a las influencias externas.³⁴

Así las *gross-roots* no pueden prosperar.

3.5 Este es el “modelo francés”. Son influencias centralizadas, nacionales y aun internacionales las que controlan las direcciones del cambio en la vida de la comunidad de la mayor parte de la América Latina. El desarrollo nacional dirige el desarrollo de la comunidad; en circunstancias especiales, la planeación nacional puede lograr que las comunidades rurales participen en el proceso.³⁵

No hay duda de que lo que he dicho aquí hace surgir problemas fundamentales de valores; pero esto será tema de otro artículo. Respecto a este punto, sólo indicaré que es posible que sea incon-

sistente adscribir un valor positivo al desarrollo económico y a los niveles de vida superiores, mientras hay quejas por el dolor que produce estar en garras de “la cabeza de Goliat”.

¹ Harold F. Alderfer. *Local Government in Developing Countries*, Mc Graw-Hill Book Company, New York 1964, pp. 3-7.

² Véase George I. Blanksten. *Peron's Argentina*, Chicago University Press. Chicago 1953, pp. 133-139.

³ William S. Stokes. *Latin American Politics*. Thomas y Crowell Co. New York 1959, p. 502.

⁴ Austin F. McDonald. *Government of the Argentine Republic*, Thomas y Crowell Co. New York 1942, pp. 20-21.

⁵ Gabriel A. Almond y James S. Coleman Eds. *The Politics of the Developing Areas*; Princeton University Press, Princeton 1960, p. 532.

⁶ Reinhardt Bendix. *Max Weber: An Intellectual Portrait*. Doubleday and Co. New York 1960, p. 413.

⁷ Blanksten. “The Aspiration for Economic Development” *Annals of the American Academy of Political and Social Science* (marzo 1961, pp. 12-15).

⁸ Eduardo Riofrío Villagómez. *Gobierno y Finanzas Municipales*, Imprenta Municipal, Quito. 1945, p. 179.

⁹ *Ibid.*, p. 183.

¹⁰ Citado en José Luis Romero, *Las Ideas Políticas en Argentina*, Fondo de Cultura Económica, México 1946, p. 138.

¹¹ Richard N. Adams. “The Latin-American Community in Revolution and Development”, en la obra de John P. Augelli (ed.), *The Community in Revolutionary Latin America*. University of Kansas, Lawrence 1964, p. 5.

¹² Walter Goldschmidt. *Man's Way*, World Publishing Co., Cleveland 1959, p. 111.

¹³ Es decir México, Centroamérica, Panamá y las naciones de las islas del Caribe.

¹⁴ Philip M. Hauser. “Los problemas sociales, económicos y tecnológicos de la rápida urbanización” en la obra de Bert F. Hoselitz y Wilbert E. Moore, *Industrialization and Society*; Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura, París 1963, p. 200. Ver también, Kingsley Davis e Hilda Hertz, “La Distribución Mundial de la Urbanización”. *Boletín del Instituto Internacional de Estadística*, xxxiii, parte 4, 227-42.

¹⁵ Ver T. Lynn Smith. “The Giant Awakes: Brazil”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science* (marzo 1961), pp. 96-97.

¹⁶ John J. Johnson. *Political Change in Latin America: The Emergence of the Middle Sectors*, Stanford University Press, Stanford 1958, *passim*.

¹⁷ Johnson “The Political Role of the Latin American Middle Sectors”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science* (marzo de 1961), p. 21.

¹⁸ *Ibid.*, p. 21.

¹⁹ Morton A. Kaplan (ed.). *The Revolution in World Politics*, John Wiley and Sons, Inc. New York 1962, pp. 121-123.

²⁰ Raymond G. Amir. “Magdalena Milpas Altas, 1880-1952”, en la obra de Adams (ed.) *Political Changes in Guatemala Indian Communities*, Instituto de Investigaciones de Centroamérica, Nueva Orleans 1957, p. 13.

²¹ Funcionarios tradicionales del gobierno local indígena.

²² Raymond L. Scheele. “Santo Domingo Xenacoj, 1944-51”, en Adams, *op. cit.*, pp. 38-39.

²³ K. H. Silvert y A. R. King. “Cobán: 1944-53”, en *ibid.*, p. 46.

²⁴ John Gillin. “San Luis Jilotepeque: 1942-55”, en *ibid.*, p. 26.

²⁵ Kekchi, es el idioma indígena de la mayoría de los indios de Cobán.

²⁶ Silvert y King, *op. cit.*, pp. 44-45.

²⁷ Los miembros de la *elite* tradicional de habla española son llamados ladinos en Guatemala y en otras partes de la América Central.

²⁸ Morris Siegel. "San Miguel Acatán: 1938-53", en Adams, *op. cit.*, p. 43.

²⁹ Rubén E. Reina. "Chinautla, 1944-53", en *Ibid.*, p. 35.

³⁰ Gillin. *Op. cit.*, p. 27. Ver también Zbigniew Brzezinski, "The Politics of Underdevelopment", *World Politics*, ix, núm. 1 (octubre 1956) *passim*.

³¹ Manning Nash. Recruitment of Wage Labor Development of New Skills", *Annals of the American Academy of Political and Social Science* (mayo 1956), pp. 28-29.

³² Blanksten, "Problems of Local Government in the Caribbean", en la obra de A. C. Wilgus (ed.) *The Caribbean: Its Political Problems*. Florida University Press, Gainesville 1956, pp. 215-31.

³³ Presidente Pedro P. Ramírez, citado en una noticia de la Prensa Asociada. Noviembre 14 de 1943.

³⁴ W. Stanley Rycroft (ed.) *Indigenas of the High Andes*, Comité de Cooperación con la América Latina, Nueva York, 1946, p. 81.

³⁵ Ver Adams, *La comunidad Latinoamericana en Revolución y Desarrollo*, pp. 5-10.