

GOBIERNO MUNICIPAL Y
PARTICIPACION CIUDADANA: EL PAPEL DE LAS
ORGANIZACIONES POPULARES

MARCOS A. VILLAMAN**

A manera de introducción

Es de todos conocido el hecho de que el tema de la democracia se hace presente, cada vez con mayor recurrencia, en la preocupación de políticos y científicos sociales de las diversas latitudes. Esta preocupación parece inscribirse dentro de los esfuerzos de diferentes sectores sociales por embarcarse en procesos de construcción social que se correspondan con los predicamentos democráticos de participación y soberanía populares. Este evento es otra expresión de la importancia de la temática en cuestión. En él, abordamos la misma temática, esta vez, desde la perspectiva municipal o, como llaman algunos, el poder local.

Por otra parte, es también conocida la vigencia y relevancia política de la discusión en torno a los así llamados "movimientos sociales" como expresión novedosa de nuestra época. Estos movimientos se inscribirían también dentro de los esfuerzos de determinados sectores sociales por reivindicar, cada vez con más fuerza, realizaciones democráticas desde el punto de vista social y político. En nuestro caso, nos toca desarrollar algunas ideas acerca del posible papel de

* Muchas de las ideas aquí expresadas son trabajadas por nosotros en un artículo escrito para la revista Estudios Sociales bajo el título de "Organizaciones populares y construcción de la Democracia". Dicho trabajo aparecerá en el próximo número de la mencionada revista. En el trabajo que ahora presentamos retomamos aquellas ideas desde la perspectiva de la participación popular en el gobierno municipal.

** Area Sociales. Facultad Ciencias Sociales. INTEC.

las Organizaciones Populares en la construcción de la democracia, en concreto, desde el punto de vista de la participación ciudadana en la estructura del gobierno municipal.

Presentaré estas ideas estructurando la exposición en cinco pequeñas partes, en razón de la brevedad pedida. En la primera parte me permitiré hacer lo que considero "una aclaración necesaria" acerca de la designación "participación ciudadana". Consideraré esta designación como ambigua e intentaré precisar en qué sentido. En la segunda parte, abordaré la cuestión de la Organización y la participación popular. En la tercera parte, reflexionaremos acerca de la Organización popular, el Gobierno municipal y las posibilidades que este último podría ofrecer para la construcción del ejercicio del poder desde una lógica alternativa que calificamos de: descentralizada y descentrada. La Organización popular sería un instrumento para esta construcción. Por fin, en la cuarta parte, abordaremos la cuestión del Gobierno municipal como un espacio conflictivo de constitución de sujetos populares-democráticos.

I. "Participación ciudadana" ... una designación ambigua

Quisiera iniciar estas reflexiones haciendo lo que a mi entender es una aclaración necesaria. Esta aclaración se refiere a la designación "participación ciudadana". Afirmamos que esta designación debe ser entendida como ambigua en cuanto que -como todo el discurso democrático liberal- al mismo tiempo, oculta e interpela.¹

Oculto, en la medida en que produce una igualación jurídico-política de los individuos que pasa por encima de la asimetría social de las que estos participan. En este sentido, la mencionada designación tiene un efecto de ocultamiento de la desigualdad social. Pretende desvanecerla a través del reconocimiento de ciudadanos con igualdad de derechos y deberes frente a la ley. Así, se da por realizado lo que -por lo menos aún- no existe, a saber, la igualdad social de los individuos.

Sin embargo, al mismo tiempo, interpela a los individuos a constituirse en sujetos que reivindican legítimamente la realización social de esta igualación jurídica. De esta manera, la ambigüedad de la designación manifiesta su positividad. Esto así, en cuanto ella puede convertirse en acicate para exigir la construcción de un orden capaz de asegurar la reproducción adecuada de las condiciones de vida de las mayorías y de todos los individuos en general. Es esto último, finalmente, lo que otorga legitimidad a cualquier orden.²

Es esta segunda dimensión de la ambigüedad lo que hace importante la discusión acerca de la democracia desde la perspectiva de las organizaciones populares y, en este caso, desde el punto de vista de la participación municipal. La comprensión de la mencionada ambigüedad permitiría a las organizaciones en cuestión actuar en el ámbito democrático y, desde allí, profundizar en su

pretensión de constituir expresiones legítimas de los intereses populares. Esta actuación se ubicaría en la dirección de reivindicar la constitución en ciudadanos, desde el punto de vista social, de los sectores populares.

II. Organizaciones populares y participación popular

Las organizaciones populares se inscriben dentro de las llamadas nuevas formas de participación o nuevas formas de hacer política. Si son "nuevas" se afirman como diferentes o contrapuestas a "las viejas formas". Y, esta novedad deberá expresarse en determinadas características propias de las organizaciones en cuestión, que permitan su diferenciación.³ Aboquémonos a indicar algunas de estas características.

Las Organizaciones Populares nacen con la intención expresa de reivindicación de las demandas populares directamente conectadas con la reproducción de la vida de los sectores mayoritarios. Esta intención reivindicativa se conecta con un cierto nivel de desconfianza en la capacidad de las formas existentes de representación política para expresar y asegurar la satisfacción de las demandas -por parte del Estado- y, consecuentemente, realizar la voluntad popular.

En conexión con lo anterior, las mencionadas organizaciones -por lo menos muchas de ellas- amplían la desconfianza anterior hasta las formas, hasta ahora predominantes, de organizar la participación política: los partidos políticos. Esta desconfianza parece fundamentarse en una crítica a la forma histórica de realizarse la función partidaria que, entre otros, manifiesta tres puntos importantes: a) la verticalidad, en cuanto tal, tiende a favorecer la centralización con respecto a la toma de las decisiones y dificultaría el arribo a mayores niveles de participación. Esto parece combinarse, además, con la tendencia de la estructura partidaria a producir y reproducir una cierta "lógica de exclusividad" en sus militantes; b) la lejanía de los dirigentes partidarios con respecto a los intereses populares que, combinada con la tendencia anterior, parece producir una dificultad nada despreciable para anteponer a los intereses populares y, c) el clientelismo, que los haría proclives a responder, primariamente, a los intereses y necesidades de la clientela política y no a los intereses mayoritarios.⁴

Así, las Organizaciones Populares ponen en cuestión la capacidad del conjunto de las mediaciones -de representación y de organización de la participación- hasta ahora existentes en los sistemas llamados democráticos para asegurar formas de participación efectivamente democráticas.

En consonancia con lo anterior, las organizaciones populares pretenden ser una forma diferente de organizar la participación y de concebir y realizar la representación. Estas pretenden que los propios sujetos de las carencias sean, a su vez, los primeros responsables de sus demandas de satisfacción, participando tanto en el diseño como en la ejecución de las soluciones. Así, postulan la

necesidad de que los procesos reivindicativos populares se produzcan al interior de, o den paso a, procesos organizativos susceptibles de crear, a través de la participación, sujetos efectivamente democráticos. Lo importante, en esta perspectiva, no es, pues, solamente, la satisfacción de las carencias, sino, además, la forma de su satisfacción.

Por fin, a la base de estas afirmaciones, parece encontrarse una crítica a la concepción predominante acerca del ejercicio del poder. Esta crítica tiene que ver con la tendencia a la **centralización** y a la **centralidad** en el ejercicio del mismo. Así, se plantean o pretenden plantearse, en la práctica de las organizaciones populares intuiciones que apuntan hacia la construcción de nuevas maneras de concebir y realizar el ejercicio del poder. En este caso nosotros abordaremos la cuestión de la descentralización y la descentración, desde las posibilidades que podrían brindarse desde el espacio municipal.

III. Gobierno municipal, Organizaciones Populares y descentralización y descentración del poder

La práctica de las organizaciones populares se mueve entonces en una lógica diferente y alternativa con respecto al ejercicio del poder que tiende a afirmar la conveniencia de su descentralización y su descentración.⁵

3.1 Gobierno municipal y Centralización del poder

Una de las características que marca la lógica predominante con respecto al ejercicio de poder es, como hemos indicado, la centralización. Este rasgo lo entendemos como "aquella tendencia a la reducción permanente del círculo de los que ejercen el poder legítimamente".⁶ Así, la capacidad de hacer y hacer que otros hagan: el poder⁷ y las decisiones y la administración se concentran siempre en pocas manos. Desde el punto de vista de la estructura del Estado, esta característica se expresa como tendencia a la concentración del poder en algunas instancias estatales -en general las más cercanas al llamado poder central- en desmedro de otras.

En sociedades de tradición presidencialista, la tendencia resulta en una concentración del poder en manos del ejecutivo y de las instancias y personas que conforman, por su cercanía, el círculo del poder. Cuando el presidencialismo se combina con una suerte de "mesianismo personalista", la profundización de la tendencia en cuestión es evidente. Esto así, entre otras cosas, porque la presencia de un cierto providencialismo -que acompaña, generalmente, las actitudes y conductas mesiánicas tanto de parte de quien ejerce el poder como de quienes sufren su ejercicio- se convierte en una suerte de garantía que protege -asegurando de antemano, las posibles decisiones a tomar. El poder central, pues, se mueve dentro de la lógica de la absolutización.

Si esta lógica es "socialmente predominante", entonces, ella se encuentra enquistada en los diferentes sectores sociales y, en las diferentes prácticas so-

ciales. Se percibe como lo "debe ser" el ejercicio adecuado del poder.⁸ Si lo anterior es cierto, esto tendrá sus consecuencias en la concepción de la participación. Esta se convierte en la pretensión de pasar a formar parte del "anillo" del poder para ejercerlo de igual manera. O, se conforma con una suerte de alianza para asegurar recibir sus beneficios. En este sentido, el llamado clientelismo entra en escena.

Una de las consecuencias de lo que venimos indicando, pensándolo desde la relación poder central-poder municipal, es la reducción del espacio de acción de este último. El ejercicio irrumpe en la esfera del municipio y amplía su espacio pasando por encima de los posibles controles que podría colocar el gobierno municipal. Así, este último es postergado.

Así las cosas, el gobierno municipal tiende a constituirse, en la percepción de los sectores populares, en un "objetivo menor" -en sentido peyorativo- de la lucha política. Esto así, por cuanto es entendido exclusivamente como espacio subordinado, desde el cual sólo pueden conseguirse pequeños logros. El poder central, en estas condiciones, se exclusiviza como objetivo de la lucha política y, el gobierno municipal es percibido, a lo más, desde las posibilidades que ofrecería para el clientelismo político.

De otra parte, la despreocupación por lo municipal, facilita que en este espacio se reproduzcan también las prácticas consonantes con la lógica de la centralización y las consecuencias que de aquí se desprenden. Así, en nuestro caso, la sindicatura tiende también a centralizar en sus manos el ejercicio del poder apareciendo como "la figura municipal". De nuevo, se abre la posibilidad del clientelismo y la ausencia de participación.⁹

La centralización, pues, plantea serios obstáculos a las posibilidades de desarrollar una lógica participativa. La participación se ve reducida a los eventos eleccionarios sin cuestionar lo que sucede antes y después de los mismos.¹⁰ Por demás los sujetos que se constituyen a partir de esta práctica de la "participación" son fundamentalmente **delegativos** en el sentido de que parecen conformarse con depositar la responsabilidad y la esperanza de "otros".

3.2 Gobierno municipal y Centración del poder

Otra de las características que marcan la lógica predominante en el ejercicio del poder es la centralidad o centración del poder.¹¹ Entendemos que el poder se ejerce de manera centrada cuando su primera preocupación es su propia reproducción. Dicho de otra manera, la reproducción de las condiciones de su propio mantenimiento y consolidación. Por lo mismo, toda otra preocupación es relegada a un segundo plano y la finalidad supuesta a la base de toda representación, a saber, la reproducción y mantenimiento de las condiciones sociales que permitan la vida, ocupan, en el mejor de los casos, un lugar secundario.

Lo anterior no desconoce el hecho de que todo poder pretende legitimación y que la misma encuentra una de sus bases en su capacidad de satisfacer las necesidades de los diferentes sectores sociales. Señalamos, sin embargo, una doble crítica: a) que cuando es la búsqueda de la legitimidad la razón básica de la satisfacción de las necesidades se puede, con relativa facilidad, tergiversar la propia acción de satisfacción, sobre todo, desde el punto de vista de la participación; b) por lo mismo, se coloca como límite no cuestionable la propia estructura que da origen al poder. La estructura se constituye así en el real soberano, desplazando así al soberano predicado.¹²

Calificamos pues de "centrada" esa forma de ejercer el poder en cuanto que entendemos que el "centro" de éste se encuentra al interior de sí mismo y no, como podría suponerse, en la búsqueda de las condiciones que produzcan la vida de las mayorías -y de todos-, es decir, "fuera de sí mismo".

Desde el punto de vista del Gobierno municipal, esta característica se expresa como tendencia a la realización de planes y proyectos que no necesariamente traspasan la búsqueda de un "efecto de demostración" con la finalidad -oculta o explícita- de legitimación política. Sobre todo, legitimación que se obtiene en cuanto los mencionados planes podrían favorecer o, por lo menos, ser bien vistos, por determinados sectores sociales que generan la llamada "opinión pública" y construyen el sentido común.¹³

Esta tendencia a la centralidad o centración del poder es otra de las razones que otorga vigencia a las organizaciones populares. Estas están preocupadas justamente por asegurar la existencia de aquellos servicios que tienden a la reproducción inmediata de la vida de los llamados sectores populares. Estarían así en condiciones de distinguir entre lo prioritario y lo necesario desde el punto de vista de las mayorías.

3.3 Gobierno municipal y ampliación de la democracia: Descentralización y Descentración del poder

A pesar de lo antes expresado, el gobierno municipal, como parte de la estructura del poder estatal, se presenta como un espacio importante de constitución de sujetos populares democráticos. Entendemos que éste puede ser un espacio propicio para iniciar la construcción de una práctica y una concepción alternativas con respecto al ejercicio del poder, que bien pudieran orientarse hacia la descentralización y la descentración.

Entendemos así por varias razones: 1) Porque desde el punto de vista de la estructura estatal, el municipio es quizás la que expresa una concepción de mayor descentralización con respecto al ejecutivo. 2) Porque en la medida en que se fundamenta en una distribución territorial, podría aminorar la distancia entre representantes y representados. En este sentido, permitiría una cercanía interesante al ideal de democracia directa. 3) Por cuanto, en función de las dos razones anteriores, podría permitir imaginar y realizar formas organizativas que

permitan el control de la gestión y que demanden mayores niveles de responsabilidad de los representados.

Con respecto al primer punto, sólo queremos indicar que, como es conocido, la concepción misma del gobierno municipal, como parte del aparato estatal, pudiera entenderse como una contratendencia a la centralización del poder. En esta perspectiva, el municipio en su propia existencia, podría ser reivindicado como una afirmación práctica de la "distribución" del poder. La conciencia de la imposibilidad de la democracia directa -realizada de manera absoluta- sería expresada aquí, positivamente, como ampliación de las esferas del poder. Estas esferas -más descentralizadas- funcionarían como mecanismos que, por lo menos, dificultarían -a manera de control- la parcialización inadecuada de la función estatal.

Con respecto a lo segundo, sólo indicamos que, justamente, la amplitud territorial es una de las dificultades o problemas que aparecen al momento de discutir formas más participativas de ejercicio del poder. Formas más lejanas a la "pura delegación" y más cercanas al ejercicio responsable por parte de los sujetos implicados en las consecuencias de las decisiones. Esta última afirmación se ubica en la búsqueda de alternativas autogestionarias.

Con respecto a lo tercero, sólo indicar que, en función de lo anterior se hacen más pensables formas organizativas populares "menos coyunturales". Hasta ahora la participación popular se realiza, a nuestro juicio, de manera coyuntural. Desde el punto de vista del poder estatal, ella se reduce a los momentos electorales. Desde el punto de vista de la sociedad civil, ella se centra en los diferentes procesos reivindicativos que, una vez superados, parecen dar paso a un cierto reflujó. En ambos casos, superada la coyuntura, la participación tiende a desvanecerse y los sectores populares parecen sumergirse en la pura cotidianidad.¹⁴

Por fin, desde el punto de vista de la descentración del poder, la participación en el poder municipal, permitiría a las organizaciones populares la oportunidad de hacer presente las demandas populares "desde dentro" de la estructura del poder estatal. Buscando así posibilitar el ejercicio del poder municipal de forma que se oriente a la satisfacción de estas demandas.

IV. Gobierno municipal, espacio conflictivo de constitución de sujetos: algunos desafíos

En función de todo lo dicho, la reivindicación de la participación en el gobierno municipal por parte de las organizaciones populares se convierte en un objetivo "también mayor" dentro de la vida socio-política de los sectores populares y sus organizaciones. Y esto así, con el objetivo de realizar y profundizar mayores niveles de democratización. En esta misma media, entendida la democracia como participación y vida para las mayorías y para todos, las or-

ganizaciones populares aportarían a la constitución de los sectores populares en verdaderos sujetos ciudadanos.

Se convierte, entonces, el municipio en un espacio desde el cual se pueden constituir sujetos democrático-populares a través del incremento de la participación popular. Se trata, pues, de ir construyendo una perspectiva -socialmente legítima- que reivindica la lógica popular -o las lógicas populares- en el proceso de construcción y ordenamiento de lo social.

En este sentido, entendemos que la participación de las organizaciones populares en el gobierno municipal contiene, desde el punto de vista de estas organizaciones, elementos pedagógico-políticos. Y esto así, de nuevo, por diferentes razones:

Por una parte, pensamos que sin la posibilidad de plantearse, estas organizaciones, objetivos no coyunturales, su funcionamiento será eficaz sólo en los momentos en que aparecen álgidas demandas. Estaríamos así en un permanente proceso de flujo y reflujo, pero no de consolidación organizativa. Sin embargo, la posibilidad de realizar estas demandas "desde dentro del propio Estado" y la demanda misma de participación en el poder estatal -en este caso municipal- podrían colocar objetivos que traspasan lo coyuntural y otorgan la viabilidad de la permanencia.

Por otra parte, la lucha por la participación municipal y la organización de mecanismos de participación y control municipales¹⁹ se convertiría en un espacio propicio para ir desarrollando esa lógica alternativa con respecto al ejercicio del poder al interior mismo de las organizaciones en cuestión. Se encaminaría así a un aprendizaje, desde la práctica misma, acerca de cómo se ejerce el poder de manera descentralizada y descentrada.

Por fin, la lucha por la participación municipal permitiría también construir una relación distinta entre las diferentes formas organizativas, en concreto, las relaciones entre organizaciones populares-partido político. De una parte, las organizaciones populares ayudarían a la forma partidaria a respetar las otras formas de organizar la participación y a aprender a convivir con ellas. De otra parte, los partidos políticos aportarían a las organizaciones populares la conciencia de la necesidad de que sus intuiciones y demandas locales se vayan convirtiendo en proyectos sociales globales, so pena de condenarse a la ineficacia, que implica el planteamiento acerca de la mediación estatal en sus diferentes instancias.

Lo anterior a condición, evidentemente, de que también se vaya construyendo, a partir de la propia práctica, un tipo de vinculación que respete la especificidad de cada una de las formas organizativas y no pretenda establecer relaciones de subordinación entre ellas. En este proceso las organizaciones populares irían proponiendo su visión alternativa popular con respecto al ordenamiento social que se afirma como utopía y se va realizando como proyec-

to histórico.¹⁶ Pero, a su vez, las organizaciones populares en cuestión deberán ser conscientes de sus límites de cara a la realización de los proyectos sociales populares. Para esta realización se hace necesaria la entrada en escena de mediaciones que tengan como finalidad propia la elaboración de estrategias globalizadoras de la sociedad. Hasta ahora las mediaciones de este tipo son los partidos políticos y, esto no puede ser desconocido por las organizaciones populares en vista a viabilizar su propia eficacia.

Por fin, en esta reivindicación de la lógica popular en la organización social permítaseme señalar un último punto que, no por último lo entiendo como menos importante. Las organizaciones populares deberán, además, abocarse a la destrucción de una visión que entiende el saber popular como "pura ignorancia". Esta visión en parte es responsable de la exclusión de los sectores populares en los procesos de toma de decisión. En la medida en que el saber científico-tecnológico es afirmado como "el saber", todo otro saber diferente es apreciado como "no saber". En esa misma medida la única relación posible entre los saberes mencionados sólo puede ser de exclusión o de subordinación.

Se hace necesario, entonces, que el saber técnico, encargado de indicarnos los límites de nuestra acción, entienda que a la base de las decisiones sólo aparentemente técnicas se encuentran decisiones ético-políticas que no pueden ser resueltas técnicamente. Y que, el mundo popular tiene todas las posibilidades de participar en este tipo de discusión puesto que de lo que se trata es de decidir acerca de sus propias vidas a través de la decisión en torno a un ordenamiento o a otro.

Será a través de este proceso conflictivo entre diferentes maneras de entender el proceso de ordenamiento social, el ejercicio del poder y de la función municipal como pueden constituirse sujetos democráticos populares. Dependerá en mucho de la capacidad de las organizaciones de moverse en estos espacios sin perder la perspectiva y, al mismo tiempo, posibilitando el incremento de la participación y de la calidad de la vida.

NOTAS

1. "La invocación de la democracia/soberanía popular, tal como lo elabora el liberalismo democrático, genera una contradicción. El núcleo del problema reside en que en ese discurso lo no realizado es afirmado como ya real. El objetivo de esa trasmutación es desencadenar un mecanismo de ocultamiento, operación básica para el funcionamiento del sistema de dominación. Se pretende esconder o escamotear, el hecho de que la igualdad en el terreno político está desdoblada por la desigualdad en el terreno económico. Pero si eso fuera todo, la contradicción como tal no se produciría. Ella se desarrolla porque la invocación también gatilla un mecanismo de apelación. El hecho de que aquel discurso invoque la

soberanía popular promueve, en ciertas situaciones, la constitución de sujetos que la reclaman..." T. Moulián, **Democracia y tipos de Estado: disquisiciones en dos movimientos**, en: **Teoría y política en América Latina**, ed. CIDE, México 1983, p. 314. Cf. también J.E. Páez Márquez, **Derecho, Estado y Economía**, en: **Sociedad, Política y Estado**, ed. CIDE, México 1982, pp. 111-116.

2. Cf. F. Hinkelammert, **Democracia y Totalitarismo**, ed. DEI, San José-Costa Rica 1987, pp. 133-134.
3. Cf. sobre estos aspectos: **Nueva Sociedad # 64; Organizaciones Populares**, ed. Centro Poveda, Santo Domingo 1987; E. Faletto, "Propuestas para el cambio. Movimientos sociales en la democracia", en: **Nueva Sociedad #91**; J. Riojas, **Los movimientos sociales**, mimeo, México 1987.
4. Cf. M. Villamán, *ob. cit.*
5. Evidentemente, esto es sólo una manera de sistematizar lo que, a nuestro juicio, constituye un eje importante en la práctica de las organizaciones populares.
6. M. Villamán, *ob. cit.*
7. Cf. G. Giménez, **Poder, Estado y discurso**, ed. UNAM, México 1981, p. 13.
8. Algunos hablan de la ubicuidad del poder para indicar cómo el poder está presente en todas las dimensiones de la vida. Nosotros estamos simplemente indicando que ese fenómeno ubicuo tiene una lógica predominantemente en su ejercicio.
9. En este sentido, es sintomático el hecho de que la figura del regidor queda reducida de forma que éstos pasan casi inadvertidos a los ojos de la población que teóricamente representan.
10. Amén del hecho de que en los mismos procesos electorales no parecen existir posibilidades de configurar los gobiernos municipales que no sea como subproducto de la votación por el poder ejecutivo. Así las cosas, se profundiza, además, la preponderancia de la forma partido como forma de hacer política.
11. Debo indicar que aunque el término centralización luzca un poco extraño, me parece más adecuado que el de centralidad para dar cuenta de lo que queremos significar.
12. No estamos, sin embargo, pretendiendo un ejercicio de la política de manera ingenua, sino, pretendiendo colocar la legitimidad como consecuencia y no como causa de la acción.
13. Cf. F. Hinkelammert, *ob. cit.*, pp. 115-159.

14. Cotidianidad entendida aquí negativamente como una esfera opuesta a lo global y trascendente. Cf. A. Heller, *La revolución de la vida cotidiana*, ed. Península, Barcelona 1982.
15. Específicamente se hace necesario y posible la creación de formas de organización del control de los representantes municipales y de participación popular en el diseño y ejecución-administración de los diferentes planes municipales.
16. Utopía entendida como horizonte de sentido irrealizable pero necesario para la acción histórica. Cf. F. Hinkelammert, *Crítica a la razón utópica*, ed. DEI, San José-Costa Rica 1984.