

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
DEPARTAMENTO DE DERECHO SOCIOLOGÍA II



TESIS DOCTORAL

La participación en la planificación urbana en Venezuela

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTORA

PRESENTADA POR

Claudia Giménez Mercado

DIRECTOR

Tomás Rodríguez-Villasante

Madrid, 2018

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA II
ECOLOGÍA HUMANA Y POBLACIÓN



**LA PARTICIPACIÓN EN LA
PLANIFICACIÓN URBANA EN
VENEZUELA**

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OPTAR AL GRADO DE
DOCTORA QUE PRESENTA
CLAUDIA GIMÉNEZ MERCADO

DIRECTOR:
TOMÁS RODRÍGUEZ-VILLASANTE

MADRID 2017

AGRADECIMIENTOS

A todas y cada una de las personas que, creyendo en este proyecto vital,
compartieron la travesía de su cristalización,
desde tres latitudes: Venezuela, España y Uruguay.

Muy especialmente a mi director de tesis, Tomás Rodríguez-Villasante:
por su sabiduría y humanidad.

A mis colegas Juan Carlos Rodríguez, Nara Ramos y Fernando Blanco:
cruciales acompañantes durante la fragua de esta iniciativa.

A quienes aportaron, con confianza, sus voces y sus experiencias participativas,
tanto en Caracas como en Madrid:

¡Les estoy muy agradecida!

¡Ha sido un trayecto muy valioso!

Montevideo, marzo 2017.

DEDICATORIA

A quienes, con su recorrido vital,
contribuyen con la expansión de las capacidades humanas,
al promover la acción participativa -como medio y como fin-
y desbordar creativamente los dilemas paralizantes.

ÍNDICE

RESUMEN	VIII
ABSTRACT	IX
INTRODUCCIÓN	10

CAPÍTULO I

LA PLANIFICACIÓN URBANA Y EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

EL DISTRITO METROPOLITANO DE CARACAS Y SUS PECULIARES CARACTERÍSTICAS PARA UNA PLANIFICACIÓN URBANA PARTICIPATIVA	21
<i>Aspectos sociodemográficos del Área Metropolitana de Caracas</i>	22
<i>Aspectos político-administrativos del Área Metropolitana de Caracas</i>	25
OBJETIVOS Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	28
<i>Objeto de estudio</i>	28
<i>Preguntas de investigación</i>	28
<i>Objetivo general</i>	29
<i>Objetivos específicos</i>	29

CAPÍTULO II

ENFOQUE CIUDAD Y TERRITORIO: LEFEBVRE-HARVEY

HABITAR EN LEFEBVRE	30
<i>La ciudad industrial y el “habitar”</i>	31
<i>“Habitar” en el suburbio</i>	32
<i>La ciudad y el mundo urbano</i>	32
<i>El espacio y sus nociones</i>	34
<i>La revolución y el habitar</i>	35
HARVEY Y LA TEORÍA GENERAL DE LA CIUDAD	37
<i>El valor del suelo</i>	39
<i>El valor de los bienes comunitarios</i>	41

LA CIUDAD MODERNA: LA CRÍTICA MARXISTA DE LEFEBVRE Y HARVEY.....	43
<i>Aportes y soluciones en la construcción de la ciudad.....</i>	<i>43</i>
<i>Retos a superar en la construcción del socialismo</i>	<i>46</i>
<i>Fundamentación de la propuesta de Lefebvre y Harvey</i>	<i>48</i>
<i>Suelo urbano</i>	<i>51</i>

CAPÍTULO III

LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y SU CONTRAPOSICIÓN EN LA ESFERA REPRESENTATIVA

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES EN LA DEFINICIÓN DE DEMOCRACIA.....	56
LA DEMOCRACIA LIBERAL / REPRESENTATIVA	59
CRISIS REPRESENTATIVA Y NUEVOS ENTENDIMIENTOS SOBRE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA.....	63
EL INICIO DE LA DISCUSIÓN SOBRE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN AMÉRICA LATINA.....	68
LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	71

CAPÍTULO IV

LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS Y SUS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

INICIO DEL DEBATE: LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS Y SUS PRINCIPALES DEFINICIONES	77
EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO, LA COOPTACIÓN POLÍTICA Y LA DIFUSA IDENTIDAD CON LA CIUDAD.....	83
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: ENTRE LA RACIONALIDAD Y EL VOLUNTARISMO...87	87
REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN MUNICIPAL	91

CAPÍTULO V

LA PARTICIPACIÓN EN VENEZUELA DESDE SU MARCO LEGAL

DESCRIPCIÓN POLÍTICO-INSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN VENEZUELA	93
LOS CONSEJOS LOCALES DE PLANIFICACIÓN PÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA.....	97
LOS CONSEJOS LOCALES DE PLANIFICACIÓN PÚBLICA Y LOS COMPONENTES FUNCIONALES DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL.....	99
LA LEY DE LOS CONSEJOS LOCALES DE PLANIFICACIÓN PÚBLICA.....	100
LOS CONSEJOS LOCALES DE PLANIFICACIÓN PÚBLICA Y LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA.....	100
LOS CONSEJO LOCAL DE PLANIFICACIÓN PÚBLICA Y LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS MUNICIPALES.....	101
LA CONFORMACIÓN DEL CONSEJO LOCAL DE PLANIFICACIÓN PÚBLICA	107
LA ESTRUCTURA DEL CONSEJO LOCAL DE PLANIFICACIÓN PÚBLICA Y LA PLENARIA COMO ESPACIO DE LAS DECISIONES.....	110
LA ELECCIÓN DE LOS MIEMBROS DE LOS CONSEJOS LOCALES DE PLANIFICACIÓN PÚBLICA.....	111
EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL MARCO DEL CONSEJO COMUNAL Y LA COMUNA EN VENEZUELA.....	116

CAPÍTULO VI

SOCIOPRAXIS, MULTILEMAS Y ENTREVISTAS EN EL ENFOQUE DE INVESTIGACIÓN PARTICIPATIVO

METODOLOGÍA

LAS METODOLOGÍAS PARTICIPATIVAS EN LA INVESTIGACIÓN SOCIAL.....	121
LA SOCIOPRAXIS COMO PARADIGMA DEL ENFOQUE PARTICIPATIVO.....	123
LA MIRADA DEL INVESTIGADOR EN EL ESTUDIO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS	129
EL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN Y SUS PREGUNTAS INICIALES	130
LA ENTREVISTA COMO TÉCNICA DE ANÁLISIS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS	135

LOS MULTILEMAS Y SU JUSTIFICACIÓN METODOLÓGICA PARA EL ANÁLISIS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN LOS MUNICIPIOS DE CARACAS.....	139
---	------------

CAPÍTULO VII

LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS Y SUS ACTORES EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE CARACAS

LOS SUPUESTOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS	145
EFICACIA DE LAS INSTITUCIONES	157

CAPÍTULO VIII

LA COOPTACIÓN Y EL CLIENTELISMO EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

LA POLARIZACIÓN EN LAS RELACIONES COMUNIDADES-ALCALDÍA.....	168
EFFECTOS DE LA COOPTACIÓN EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	173

CAPÍTULO IX

LOCALISMO Y VISIÓN RESTRINGIDA DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

LAS EXPECTATIVAS CIUDADANAS Y SU RELACIÓN CON LAS FINANZAS Y EL ÉXITO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS	188
PLURALIDAD DE ACTORES Y CALIDAD DEL PROCESO PARTICIPATIVO	197
CONCLUSIONES	202
REFERENCIAS BIBLIODOCUMENTALES.....	210

RESUMEN

El presente trabajo tiene como propósito analizar los alcances y límites de la participación en los procesos de planificación urbana en Venezuela, con base en la experiencia de los presupuestos participativos de los municipios que integran el Distrito Metropolitano de Caracas (2008 - 2015). Dicho análisis se realiza en función de una propuesta que identifica las características del hecho participativo en Venezuela, los fines que persigue y los actores fundamentales del proceso; todo esto en función de brindar un marco adecuado para la comprensión de los presupuestos participativos en el Distrito Metropolitano de Caracas. Esta propuesta responde a los postulados de la Sociopraxis, la cual plantea la participación ciudadana desde las paradojas, conflictos y acuerdos que suponen la vida en sociedad. Aunado a esto, la investigación se sustenta en la teoría de la producción social del espacio, en el entendimiento de que esta perspectiva ofrece los conceptos necesarios para comprender el modo en que la ciudadanía se apropia del espacio público y la influencia que el capital privado y el Estado tienen en esta dinámica social. El objetivo propuesto se trabajó mediante una revisión del marco legal que regula la participación ciudadana en Venezuela, así como a través de un estudio de campo para identificar y entrevistar a los actores fundamentales de los presupuestos participativos en los cinco municipios que integran el Distrito Metropolitano de Caracas. La técnica de análisis de los datos recabados se desprende de las metodologías participativas; específicamente se trabajó con la propuesta sociopraxica de los multilemas. El objetivo fue captar las paradojas involucradas en los presupuestos participativos de Caracas y sus alternativas de solución a los conflictos. Los resultados de la investigación indican que la participación a escala local en los municipios estudiados plantea desafíos y paradojas que responden a visiones encontradas sobre el hecho participativo, lo cual parece ser producto de la polarización política y la cooptación de las iniciativas vecinales por parte del Estado y de algunas organizaciones comunitarias que trabajan en la defensa de intereses partidistas. A la par de esto, y paradójicamente, los presupuestos participativos también han servido para incrementar la participación a escala local, lo cual ha supuesto la mejor vía para despolarizar el ambiente político de las comunidades y fomentar una cultura de la corresponsabilidad (comunidades-alcaldías) en la gestión del bien común.

Palabras claves: Democracia participativa, presupuestos participativos, bien común, estudios urbanos, sociopraxis, Venezuela, Distrito Metropolitano de Caracas.

ABSTRACT

The present research aims to analyze the scope and limits of participation in urban planning processes in Venezuela, based on the experience of the participatory budgets of the municipalities that are part of the Metropolitan District of Caracas (2008-2015). This analysis is based on a proposal that identifies the characteristics of the participatory event in Venezuela, the purposes it pursues and the fundamental actors of the process; all of this in order to provide an adequate framework for the understanding of participatory budgets in the Metropolitan District of Caracas. This proposal responds to the postulates of Sociopraxis, which is interested in citizen participation from the paradoxes, conflicts and agreements that mean life in society. In addition to this, research is based on the theory of the social production of space, with the understanding that this perspective offers the concepts necessary to understand the way in which citizenship appropriates public space and the influence that private capital and the State have in this social dynamic. The proposed objective was worked through a review of the legal framework that regulates citizen participation in Venezuela, as well as through a field study to identify and interview the key actors of participatory budgets in the five municipalities that make up the Metropolitan District of Caracas. The technique of analysis of the data collected is derived from participatory methodologies; specifically worked with the Sociopraxis's proposal of the multilems. The objective was to capture the paradoxes involved in the participatory budgets of Caracas and their alternatives for solving conflicts. The results of the research indicate that participation at local level in the municipalities studied presents challenges and paradoxes that respond to visions found on the participatory event, which seems to be a product of political polarization and the cooptation of neighborhood initiatives by the State and by some community organizations working to defend partisan interests. Paradoxically, participatory budgets have also served to increase participation at the local level, which has been the best way to depolarize the political environment of communities and foster a culture of co-responsibility (communities-mayors) in the management of the common good.

Key words: Participative democracy, participative budgets, common good, urban studies, sociopraxis, Venezuela, Distrito Metropolitano de Caracas.

INTRODUCCIÓN

Las redes que entrelazan el quehacer urbano de Caracas plantean desafíos importantes. Comprender esta dinámica es fundamental para evaluar el papel de los bienes comunes en la sociedad y la forma como la ciudadanía se apropia de los mismos. Desde las metodologías participativas este proceso se entiende como una dialéctica entre la obra urbana y su sentido, y por tanto una estrategia que los enfoques de planificación centrados en la gente han comenzado a adoptar para enfrentar los problemas de administración de la ciudad.

De manera distinta a las necesidades que satisfacían los enfoques centralizados de planificación (basados en lo estático, inmediato, presente y estrictamente arquitectónico), la ciudad moderna (caótica y plural) plantea nuevos desafíos. Las necesidades de estos tiempos expresan relaciones sociales que se construyen desde el pensamiento y el consenso, así como también desde el caos, las contradicciones y las crisis. Pero sea que prevalezca la incertidumbre o la certeza, las estrategias que están dando solución a los problemas de la ciudad han comenzado a basarse en el diálogo, el debate y la deliberación.

El cambio en la forma de afrontar los problemas de una ciudad como Caracas no responde exclusivamente a su historia y dinámica política. En un sentido amplio y más global, las respuestas a los conflictos de la ciudad moderna han venido ofreciéndose desde formas democráticas alternativas y/o complementarias a la representación. La democracia participativa, por ejemplo, surge por oposición y/o complemento a las estrategias liberales de participación en los asuntos de interés público.

Más allá de las propuestas que cada enfoque democrático plantea, en el mundo y Venezuela coexisten estrategias en apariencia antagónicas sobre el hecho participativo. Aun en este marco de interpretación, es una realidad que la participación está presente en el sistema representativo, y que la representación juega un rol fundamental en la democracia participativa. Cabría por tanto preguntarse si solo se puede participar involucrándose directamente en los problemas, o si delegar supone desvincularse de los conflictos que enfrentamos. Creemos que la discusión va más allá de este debate. No es lo mismo delegar sobre asuntos eminentemente burocráticos, donde la complejidad de la tarea amerita depositar la confianza en expertos, que hacerlo en problemas sobre el bien común o la política. Los límites entre participar y delegar no son fáciles de establecer. Incluso en experiencias micro-locales es necesario delegar algunas decisiones, e incluso

allí la delegación puede trastornar el equilibrio y fomentar estrategias desacertadas de ejercicio del poder. En otros casos la participación ha demostrado su efectividad en asuntos de interés de global, especialmente bajo modalidades donde la sociedad civil mundial comienza a involucrarse de manera activa, a través de las tecnologías de la información y comunicación, en temas que antes solo discutían los “expertos”.

Luego de casi dos siglos de luchas y una sociedad civil global fortalecida, el debate sobre la necesidad de darle voz a los oprimidos y excluidos ha sido resuelto en el campo de las ideas; aunque en la praxis una ingente mayoría permanezca alejada de la toma de decisiones sobre la administración del bien común. La discusión ha trascendido. Ahora se trata de si, en su fase más intensiva, la participación debe culminar en la apropiación del bien común por parte de la ciudadanía organizada; lo que en Venezuela se denomina “Autogobierno Comunal”, un modo de organización del espacio urbano que reglamenta desde el Estado la manera en que las comunidades deben constituirse y adueñarse de su entorno.

La apropiación del bien común representa de este modo una fase del proceso comunitario que se opone a la producción del espacio bajo la lógica estatal y la dominación de los grandes capitales. Más allá de congeniar ambas racionalidades, la planificación urbana participativa supera la visión del territorio como un asunto técnico o estrictamente instrumental. Concibiéndolo de modo alternativo, el espacio urbano es un medio de objetivación de lo social que emplea la política para conseguir los fines que la ciudadanía decida y establezca. Las relaciones, prácticas y experiencias de la gente en su cotidianidad dan forma al espacio; por tanto, intentar definir desde el Estado o el capital privado lo qué significa el espacio y cómo este debe administrarse constituye una intervención que transforma el bien común en algo distinto al modo en que la ciudadanía lo interpreta

Las políticas definidas desde el Estado venezolano para que las comunidades participen en la construcción del bien común se articulan bajo la lógica participativa. Nos referimos a su intento de congeniar las prácticas urbanas cotidianas de la gente, el orden espacial racionalizado desde el Estado y el esquema planificador de lo urbano en un marco participativo. Aunque este modelo de gestión de la ciudad plantea desafíos, especialmente porque las prácticas urbanas cotidianas de la gente y la visión del Estado no siempre están en sintonía, algunas estrategias de gestión urbana participativa han intentado armonizar estos aspectos.

Desde 1999, cuando se promulgó la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el Estado ha venido implementando políticas y leyes orientadas a fomentar la participación de las comunidades en los asuntos de interés local de modo distinto a como se hizo en el país durante el período de la democracia representativa (1958-1999). Entre otras iniciativas, como las Mesas Técnicas de Agua, Comités de Tierra Urbana, Consejos Comunales y Comunas, los presupuestos participativos se constituyeron en un esquema de ampliación de los derechos sociales. Su objetivo era facilitar y promover la proposición, deliberación y decisión de la ciudadanía sobre la formulación, ejecución, control y evaluación de los planes y presupuestos de inversión municipales. De acuerdo a esta política, y según la Ley que los regula (Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública), el presupuesto participativo cuenta con mecanismos de debate y discusión democráticos, sin exclusión de ninguna naturaleza, a fin de recoger el mayor número de opiniones y propuestas posibles. Vale además destacar que el presupuesto participativo se encuentra en sintonía con los supuestos del artículo 184 de la Constitución de la República, que establece la participación de las comunidades a través de las asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales encargadas de la elaboración de los planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos de su jurisdicción.

Como estrategia de consulta y decisión sobre los asuntos de interés público local, el presupuesto participativo se inscribe además dentro de las estrategias de planificación urbana participativa que la democracia social ha propuesto para reivindicar el poder de las comunidades y su derecho a involucrarse en la gestión y planificación de las ciudades. Aunque este esquema forma parte del modelo de la democracia participativa, y sus orientaciones están hechas en función de fomentar la participación de la ciudadanía, en Venezuela, y en especial en los cinco municipios que integran el Distrito Metropolitano de Caracas, los presupuestos participativos han venido constituyéndose de un modo particular y distintivo. Debido a su gran complejidad, los cabildos que administran la capital de Venezuela confrontan el reto de trabajar con poblaciones que son política, económica y socialmente diversas, con intereses y demandas que varían de acuerdo a la filiación o simpatía política de los ciudadanos, su nivel socioeconómico, capacidades y motivación hacia el hecho participativo. En medio de toda esta diversidad, y aun con unos mecanismos reglamentados desde el Estado, los presupuestos participativos que se

ejecutan en Caracas presentan diferencias respecto al modo en que definen las necesidades, formulan los planes, los aprueban y finalmente ejecutan.

Estas diferencias se inscriben además en un entorno de dificultades económicas y políticas que ponen en evidencia la naturaleza caótica, incierta y conflictiva de los procesos sociales de estos tiempos. En medio de este escenario, la planificación urbana participativa ofrece herramientas adecuadas para cumplir con el objetivo de esta investigación: estudiar los alcances y límites de la participación en los procesos de planificación urbana en Venezuela, por medio de un análisis crítico de los Presupuestos Participativos que se ejecutan en los municipios que integran el Distrito Metropolitano de Caracas entre los años 2008 y 2015.

Dentro de las metodologías de la planificación urbana participativa, la Sociopraxis se presenta como un enfoque que permite captar el hecho participativo en Venezuela desde sus aciertos, paradojas y conflictos. Como estrategia implicativa, la Sociopraxis reúne además una serie de prácticas cuyo objetivo común es la transformación social y la consideración del entorno para recrearlo a partir de las relaciones sociales que plantea, pero sin analizarlas con categorías externas al proceso mismo, sino desde la realidad de los actores y sus asimetrías, como las que se señalaron anteriormente en relación al presupuesto participativo en una ciudad plural y conflictiva como Caracas.

Los elementos teóricos que dan sostén al objetivo de esta investigación proceden por tanto de la Sociopraxis, vista esta como una estrategia que permite la construcción de categorías provenientes de los mismos actores que trabajan en la elaboración de los presupuestos participativos en Caracas. Aunado a la Sociopraxis, en esta investigación se incorpora la teoría urbana de la producción social del espacio, la cual permite acercarnos a la forma en que la ciudadanía se apropia del espacio urbano y cómo esto se traduce en demandas y soluciones frente a los actores de los presupuestos municipales en Caracas.

En un nivel metodológico, la herramienta de análisis utilizada se sustentó en el multilema y la entrevista individual con los actores fundamentales del presupuesto participativo, específicamente: líderes comunitarios, activistas y funcionarios de los cabildos que hacen vida en el Distrito Metropolitano de Caracas. Respecto al multilema, como técnica de análisis e interpretación socio-práctica de la realidad social, facilitó captar las dinámicas de los actores desde los conflictos, certezas y paradojas que plantean sus discursos respecto al presupuesto participativo. La técnica del multilema nos permitió reconocer las “salidas” que los actores se plantean más allá de las posiciones enfrentadas de las que parece que no pueden superar. Al ampliar las posibilidades (como, por ejemplo,

que algo pueda ser positivo y negativo al mismo tiempo; o que definitivamente sea lo esperado, o no esperado, o ninguna de las dos) se introducen elementos creativos que esperamos contribuyan a la discusión y con ella el consenso.

Este trabajo, desde el enfoque metodológico y teórico antes señalado, se estructura en siete secciones o capítulos. El primero, orientado a señalar los antecedentes de la planificación urbana participativa en Venezuela y el papel que el presupuesto participativo tiene dentro de este enfoque de trabajo. Para ello se presenta también una breve historia de la participación en Venezuela y las características socioeconómicas y geopolíticas del Distrito Metropolitano de Caracas.

El segundo capítulo presenta uno de los enfoques teóricos que da sostén a la presente investigación: la producción social del espacio. Esto lo hacemos desde la visión de dos grandes pensadores europeos: Lefebvre y Harvey, quienes ofrecieron a los estudios urbanos una nueva forma de acercarse al entorno. Sus ideas, provenientes de la crítica marxista y el planteamiento de Hegel en relación al suelo urbano, constituyen un aporte al estudio de las experiencias de los presupuestos participativos y la propuesta de que sea la ciudadanía organizada la que administre el bien común de acuerdo a las reglas que ella misma decida y establezca.

Posteriormente, en el Capítulo III, se desarrolla el concepto de democracia desde el modelo de la democracia social y liberal. El primero para dar cuenta de las estrategias de la democracia basadas en el hecho participativo; la segunda, para establecer los principios de la delegación en la democracia representativa. Una y otra discusión permitirá reconocer el sostén teórico de los presupuestos participativos como herramienta de los enfoques de planificación urbana participativa, así como también de la coexistencia de la participación y representación en el hecho participativo a nivel local.

En el cuarto capítulo se presenta el tema de la participación desde el marco legal venezolano. Esto ubica a los presupuestos participativos en el entramado normativo que lo sostiene, en especial porque en Venezuela la participación a nivel local la regula el Estado a través de un conjunto amplio de leyes que abarcan desde la Constitución Nacional hasta normativas como la Ley Orgánica del poder Público Municipal y la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública.

Posteriormente, en el Capítulo V se recogen los objetivos, resultados y recomendaciones que los estudiosos del presupuesto participativo han formulado en sus investigaciones. En este capítulo también se explica el lugar que los presupuestos participativos tienen dentro

de las estrategias de la democracia social, y el desenlace de la discusión respecto a la democracia participativa latinoamericana y su par europea/norteamericana conocida como democracia deliberativa. Esta distinción es importante porque el presupuesto participativo fue una de las herramientas que sirvieron de estandarte de la democracia participativa que estaba naciendo en América Latina en la década de los ochenta.

Finalmente, y como antesala a los resultados del estudio, en el Capítulo VI se plantean los presupuestos teóricos de la Sociopraxis como estrategia metodológica de investigación. Dentro de ella, y con un peso significativo, se describe la técnica del multilema y la manera apropiada de leerlos. Esto como base para comprender los resultados que se presentan en último capítulo de la investigación (Capítulo VII). Esto se hace por medio de la presentación de extractos de entrevistas y el análisis de cinco multilemas sobre el hecho participativo en los municipios del Distrito Metropolitano de Caracas. Aunque los resultados se expresan por sí mismos, es necesario precisar que los discursos de los entrevistados, o la posición de una institución, o de un grupo de personas, en esta investigación no se analizan como dilemas o posiciones perfectamente contrastables. De modo distinto, la información se muestra sin intentar ocultar las contradicciones y paradojas del hecho participativo. Pretendemos, en su lugar, mostrar las inconsistencias, para que, a partir de ellas, los interesados en el tema, y en especial los actores que hicieron posible esta investigación, construyan por sí mismos las alternativas que permitan superar los conflictos y paradojas que comúnmente enfrentan durante la realización de los presupuestos participativos en los municipios que integran el Distrito Metropolitano de Caracas.

Finalmente, es preciso aclarar que fuera de los contextos académicos esta metodología suele continuar con la intervención, tras una devolución de los contenidos y los multilemas a los propios actores involucrados, de forma que es la gente que padece los problemas quien define sus propias estrategias superadoras. Por razones de tiempo, recursos financieros y características propias de una metodología sociopraxica, esta tesis doctoral no lleva hasta el final la metodología participativa en los términos que la misma suele establecer, especialmente en relación a la devolución de los contenidos a los actores entrevistados para que sean ellos los que finalmente definan las políticas que mejor se ajustan a sus casos. Aun así, ponemos a su disposición las bases para un conocimiento más complejo y crítico, abriendo así la oportunidad de que las comunidades y los municipios reflexionen sobre los problemas señalados en esta investigación.

CAPÍTULO I

LA PLANIFICACIÓN URBANA Y EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En la práctica de la planificación urbana en América Latina existe un superávit de planes y un déficit de ejecución. Como resultado de esta brecha entre la planificación y la materialización de los proyectos, en la década de los ochenta las formas de organización basadas en la ciudadanía comenzaron a desplazar a los enfoques de planificación centrados en los problemas globales y abstractos. Para idea véanse los planteamientos de Tomás Alberich (2016) cuando afirma que la crisis global de los ochenta no solo obedeció al desmoronamiento de los partidos y su visión centralizada del poder, sino también a una suma de factores denominados por este autor como *minifundismo asociativo*, que favorecieron la sectorialización de las asociaciones ciudadanas y el paso de las grandes ideologías a las visiones localistas del desarrollo comunitario.

De modo que en la mayoría de los estilos de la planificación urbana de ese entonces lo común era responder a las necesidades de organización de la ciudad desde una mirada liberal y tecnocrática. No obstante, tras un largo período de luchas las comunidades organizadas y los nuevos movimientos sociales de América Latina defendieron la participación de la ciudadanía en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas que implementaban los Estados. El resultado de estas luchas se materializó cuando una mayoría de gobiernos con discursos anti-neoliberales y anti-imperialistas se consolidaron a comienzos del presente siglo bajo el argumento del empoderamiento del pueblo y su acceso a la toma de decisiones sobre el bien común.

Estos entendimientos sirvieron de base para que los planificadores de las urbes latinoamericanas intentaran formular sus planes bajo nuevos lineamientos, basados ahora en la complejidad, la incertidumbre y el conflicto como elementos a considerar en la administración del bien común (De Sousa Santos, 2004; Villasante, 2006 a). Los mecanismos de organización asentados en estas novedosísimas nociones dieron cuenta de una democracia donde el ciudadano formaba parte activa del Estado (democracia participativa) (Abellan, 2011), y ya no exclusivamente un actor de segundo nivel para la elección de gobernantes (sistema representativo).

Desde diversos enfoques se ha tratado de dar respuesta a las necesidades de inclusión de la ciudadanía en los procesos de planificación urbana. En especial porque la ciudad se constituye de acuerdo con una pluralidad de intereses, donde los actores son los que la crean y producen (Lefebvre, 2013) a partir de un conjunto variado de intereses (Píres, 1995): económicos (con interés en las ganancias), políticos (con intereses centrados en el poder), sociales (con intereses alrededor de las necesidades) y técnicos (con interés en el conocimiento); y que, entre los actores urbanos, con sus respectivos intereses, poderes e influencias, se generan tensiones, desencuentros y confrontaciones (Villasante, 2006 a). Entendido así, la ciudad, además de ser un lugar diverso de concentración e intercambios, es un espacio de conflictos.

Si bien la planificación urbana participativa busca la recuperación del sujeto como actor de la planificación, por medio de la participación popular en la gestión local (Garrido, 2002), ello no está exento de dificultades, tal como lo sintetiza Martínez (2006):

(...) la imposibilidad de circunscribir los procesos participativos a ámbitos locales muy reducidos al darse una gran interdependencia entre los distintos barrios y ciudades; los procesos de segregación social de muchos barrios, acentuados si cabe con el incremento de la suburbanización periférica, que frecuentemente convertían la participación en la defensa de intereses muy particulares de un grupo social homogéneo; la enorme influencia y presión que ejercen las elites económicas sobre los planificadores y sobre los gobernantes; las disposiciones elitistas de los técnicos que se cierran a cualquier discusión sobre sus propuestas, que no escuchan todas las voces o que, simplemente, desconocen cómo comunicar, aconsejar y dinamizar un proceso de ordenación urbanística; las muy variadas disposiciones y capacidades de la población para participar en todas las fases y dimensiones del urbanismo; la profesionalización, institucionalización y burocratización de los procesos participativos, rebajando sus contenidos más reivindicativos y ralentizando con formalismos su eficacia (p. 8).

Así, los por qué, para qué, por y para quién y cómo planificar son fundamentales para analizar los procesos de planificación urbana. En este marco de interpretación surge la sociopraxis como una propuesta de intervención social dentro del enfoque metodológico participativo, de allí que en este estudio nos proponemos investigar el proceso de planificación urbana participativa en Venezuela desde la perspectiva de la sociopraxis (Villasante, 2012; Martín 2010). A este enfoque se le suma el marco de interpretación de

Lefebvre (2013) y Harvey (2013) en relación a la producción social del espacio. La relevancia del espacio en esta investigación se sostiene en la necesidad de estudiar el modo en que los ciudadanos organizados y las autoridades administran del espacio en torno al bien común y los bienes públicos de la ciudad.

La planificación urbana participativa en Venezuela y el Distrito Metropolitano de Caracas

En un campo más amplio, como crítica a la democracia exclusivamente como método de selección de gobernantes (sistema representativo) mediante la competición de partidos políticos, ha surgido la propuesta de la democracia participativa. En el caso particular de Venezuela, la democracia en los niveles locales gobierno (municipio, comuna) adquirió la connotación de participativa luego de consecutivas crisis económicas y políticas que desestabilizaron las bases de la democracia representativa (López Maya, 2008). De acuerdo a esta perspectiva, las dificultades de la democracia en Venezuela abrieron paso a la presidencia de Hugo Chávez en 1999 y su idea de la democracia participativa. Esta crisis tiene sus orígenes en la segunda mitad de los ochenta, cuando “una particularmente aguda deslegitimación y descomposición de la democracia representativa” hizo que los partidos [tradicionales] perdieran las elecciones de 1998, llevando así a un “relevo de actores sociopolíticos y a la emergencia de un nuevo proyecto” (López Maya, 2008, p. 66).

En el marco de un proceso constituyente y de una nueva constitución promulgada en 1999, se estableció como fin superior del Estado la refundación de la República de acuerdo a los principios de una sociedad democrática, participativa y protagónica (García Guadilla, 2008; Gómez Calcaño, 2006; López Maya, 2008; Rodrigues, 2015, Salamanca, 2003). En línea con este ideario se materializaron políticas para rescatar al ciudadano como actor fundamental de la democracia. Entre las más destacadas encontramos a los presupuestos participativos, una experiencia que involucra a las comunidades organizadas en la formulación, ejecución y control de las políticas municipales.

En el caso específico de Venezuela, los presupuestos participativos se inscriben en el marco de la constitución de 1999. Pero incluso antes de 1999, los gobiernos locales tuvieron un progreso importante gracias a la implementación de una reforma del Estado¹

¹ De modo distinto a las luchas que en Venezuela venían impulsándose desde el movimiento popular (que apostaban por una revolución), en 1984 se crea una instancia de participación

en 1989, que permitió las primeras elecciones estatales y municipales en la historia del país, y que contribuyeron a asentar en Venezuela la idea de los presupuestos participativos. Debido a esta reforma, los ciudadanos, y ya no el gobierno central, como antes ocurría, comenzaron a elegir a sus representantes para los cargos de gobernador y alcalde en los estados y municipios de todo el territorio nacional (López Maya, 2008; Gómez Calcaño, 2006).

Otro antecedente de los presupuestos participativos se sitúa a inicios de los años noventa, cuando en el municipio Caroní del estado Bolívar se llevó a cabo una experiencia similar de la mano del partido de izquierda Causa R (Rodrigues, 2015). Además de esto, los presupuestos participativos tienen referentes en las primeras gestiones municipales de Caracas en la década de los noventa. Específicamente, en las Mesas Técnicas de Agua que se implementaron durante la gestión del alcalde Aristóbulo Istúriz en el municipio Libertador de Caracas. Y en Petare, municipio Sucre, en las entonces denominadas Organizaciones Comunitarias Autogestionadas. Ambas experiencias promovieron la conformación de unidades políticas primarias cuyo fin era acercar el poder local a las comunidades organizadas (López Maya, 2008).

Aun en medio de estos antecedentes, el sello distintivo de los presupuestos participativos en la actualidad se ubica en 1999, cuando se establece un marco constitucional para regular la consulta popular en la planificación de los presupuestos de las alcaldías y municipios del país. El municipio se define de esta forma como la unidad política primaria, espacio privilegiado para la participación efectiva, suficiente y oportuna en la gestión pública (art. 168 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999).

El Poder Público Municipal dentro del cual se inscribe el municipio en Venezuela se divide en Poder Ejecutivo, cuyas funciones las ejerce un alcalde democráticamente electo; y un Poder Legislativo, con la función de aprobar y controlar la ejecución del Poder Ejecutivo por medio de la acción de concejales elegidos por medio de voto popular. En su artículo 171, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece la posibilidad de crear Distritos Metropolitanos cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas que den al conjunto características de un área

ciudadana de carácter nacional promovida por el Estado. La misma se denominó Comisión Presidencial Para la Reforma del Estado, abocándose en este sentido al desarrollo de mecanismos de gobierno para el engranaje entre las demandas de las organizaciones sociales y los poderes del Estado. Las reformas que permitieron la elección de gobernadores y alcaldes en Venezuela fueron parte de las recomendaciones que el Estado venezolano acogió de esta Comisión.

metropolitana, tal como ocurre con Caracas y la conformación del Distrito Metropolitano de Caracas, que está conformado por cinco municipios.

En aras de regular y ordenar el poder municipal, desde el año 2001 hasta la actualidad se han sancionado y/o reformado un conjunto de leyes destinadas a crear y fortalecer la participación ciudadana en Venezuela. La participación a escala municipal ha venido, así, afianzándose gracias a la adopción de leyes que promueven la organización de los municipios mediante mecanismos de participación y control ciudadano. En cada una de estas leyes el elemento imprescindible es el ciudadano; y, de manera especial, su participación en la planeación de las ciudades.

Entre las iniciativas legislativas, que sirvieron para redefinir y ampliar los presupuestos participativos, encontramos los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas y los Consejos Locales de Planificación Pública conformados legalmente en 2002; posteriormente, a partir del 2006 los Consejos Comunales, definidos primero en la Ley de 2006 y luego, en 2009, en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales. Y, más recientemente, las Comunas, cuya ley fue sancionada en 2010. Igualmente, se han desarrollado luego de 1999 un conjunto de experiencias de organización comunitaria vinculadas con temas urbanos como son las Mesas Técnicas de Agua y los Comités de Tierras Urbanas. Así mismo, en diversas ciudades de Venezuela se han venido elaborando Planes de Desarrollo Urbano Local en los que han ido incorporando la participación como parte del proceso de planificación urbana. Todo ello ha tenido lugar en medio de un país políticamente polarizado (Lozada, 2008).

Aun cuando en el país no hay datos oficiales que señalen la materialización de los presupuestos participativos en los municipios del país, Rodrigues (2015) señala la existencia de 45 experiencias en 2007; y, de acuerdo a los datos por él referidos en relación a otras fuentes, de 29 casos de presupuestos participativos en una muestra de 71 municipios para el año 2008. Del conjunto de evaluaciones que se han realizado sobre los presupuestos participativos en Venezuela, el común acuerdo señala que el país posee una legislación avanzada respecto a la participación ciudadana a escala municipal. No obstante, al igual que en el resto de América Latina, la variable fundamental que parece garantizar la implementación y éxito del presupuesto participativo es la voluntad política del alcalde y su equipo de gobierno.

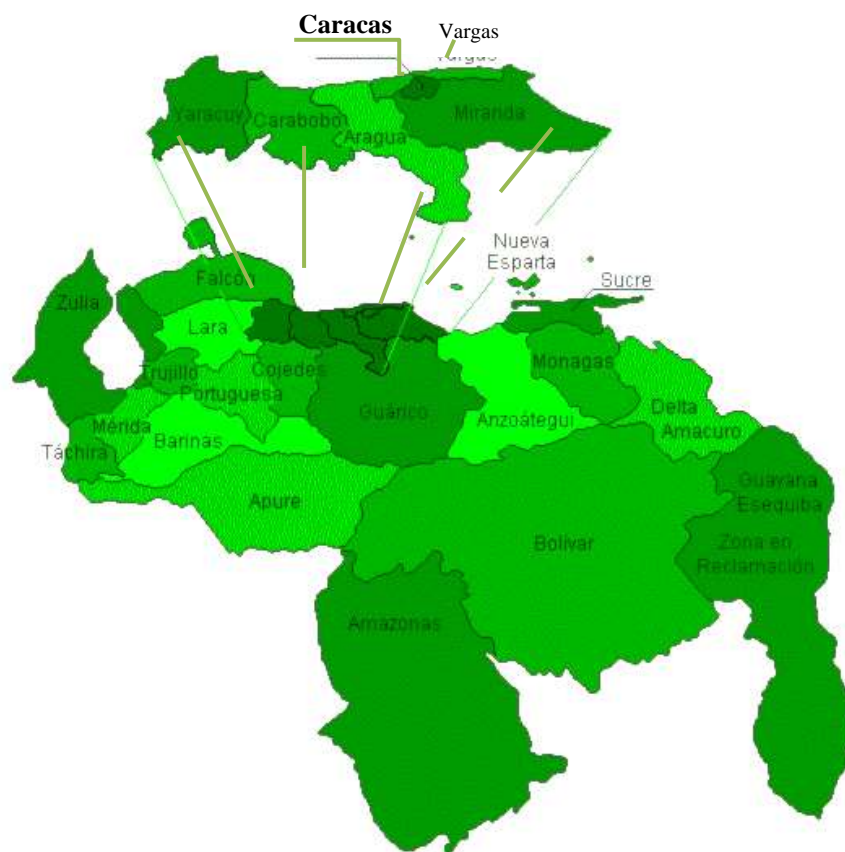
El Distrito Metropolitano de Caracas y sus peculiares características para una planificación urbana participativa

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece que la división política territorial de Venezuela se compone de estados, dependencias federales, territorios federales, municipios y el Distrito Federal. De acuerdo a esta composición, Venezuela está dividida en 23 estados, que agrupan a 335 municipios y un territorio insular. Además, existen otras entidades político – territoriales: dos distritos metropolitanos (uno en el Área Metropolitana de Caracas y otro en el alto Apure (González Marregot, 2012).

El Área Metropolitana de Caracas es el nombre que recibe la región o red urbana que alberga a la Capital de Venezuela, comprendida dentro del Sistema Metropolitano de Caracas² en el centro norte de Venezuela (véase Ilustración I) (Alcaldía del Distrito Metropolitano de Caracas, 2013). Como región, el Área Metropolitana de Caracas engloba al Distrito Capital y un conjunto de localidades que funcionan en un sistema político-administrativo de municipios con una importante diversidad poblacional. En términos geopolíticos, está integrada por el Distrito Capital, el municipio Libertador y los municipios del estado Miranda El Hatillo, Sucre, Chacao y Baruta. De acuerdo a su perfil, la ciudad de Caracas constituye uno de los centros de innovación cultural, social y financiero más importantes del país, al tiempo que concentra la mayor parte del poder político por constituirse como asiento de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

² El Sistema Metropolitana de Caracas lo integran el Área Metropolitana de Caracas, Guarenas-Guatire, Altos Mirandinos, Litoral de Vargas y los Valles del Tuy. Con una población aproximada de 5.100.000 habitantes (Censo 2011), el Sistema Metropolitana de Caracas comprende el 18% de la población venezolana, mientras que el Área Metropolitana de Caracas alberga al 64% de la población del Sistema Metropolitana de Caracas. El Sistema Metropolitana de Caracas se articula como una región de grandes dimensiones que alberga municipios de los estados Vargas, Miranda y Distrito Capital. Con partes mutuamente dependientes, el Litoral varguense aloja al principal puerto y aeropuerto del país, así como a importantes centros turísticos y balnearios que sirven de esparcimiento a sus pobladores y a visitantes de los municipios del Área Metropolitana de Caracas. Por su parte, el eje Guarenas-Guatire, los Valles del Tuy y los Altos Mirandinos, constituyen centros industriales de pequeña y mediana escala, pero sobre todo se han constituido como ciudades dormitorio cuya población depende en una elevada proporción del Área Metropolitana de Caracas en cuanto a empleo, servicios de salud, burocracia, comercio y centros de esparcimiento y diversión.

ILUSTRACIÓN I. Mapa político de Venezuela



Fuente: Sabería

Aspectos sociodemográficos del Área Metropolitana de Caracas

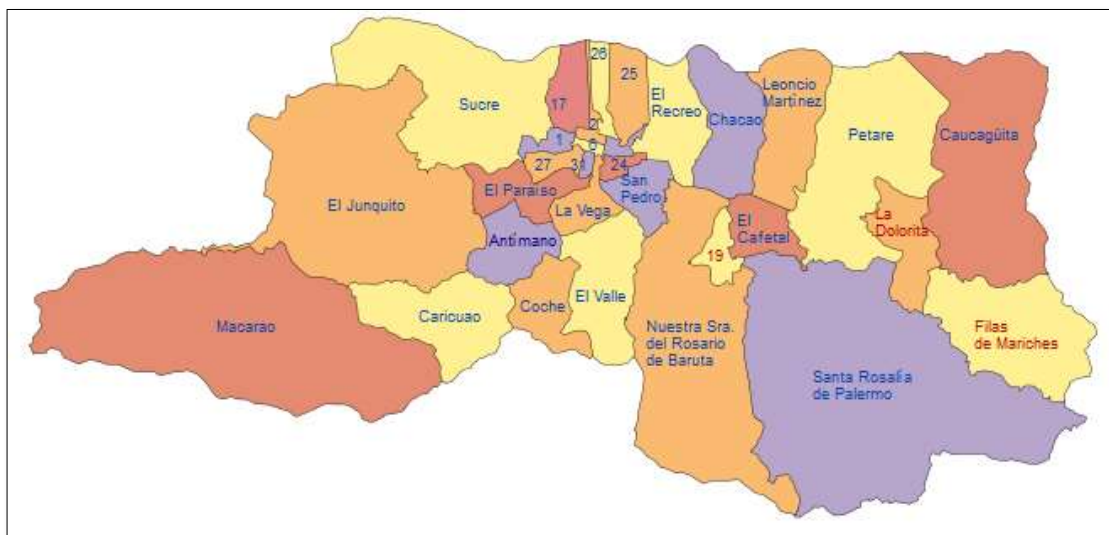
La extensión territorial de los cinco municipios que conforman el Área Metropolitana de Caracas es de 810 Km², de los cuales dos tercios poseen un uso estrictamente urbano. Los municipios más extensos son Libertador (433 Km²), seguido del municipio Sucre (164 Km²), Baruta (86 Km²), El Hatillo (81 Km²) y Chacao (13 Km²). Por su parte, las áreas más pobladas del Área Metropolitana de Caracas corresponden a los municipios Sucre (Miranda) y Libertador (Distrito Capital). El primero al este de la ciudad, especialmente en su sector denominado Petare; y hacia el oeste, en los populosos sectores de Catia y el Casco Central de la ciudad (véase la división por parroquias y sectores de cada municipio en la Ilustración 2 y Cuadro 1).

Cuando la extensión territorial se analiza en función del número de habitantes por hectárea, la mayor concentración se encuentra en el municipio Libertador, especialmente en sus parroquias Catia (243 hab/ha), Montalbán-El Paraíso (229 hab/ha), La Vega (222 hab/ha), la Av. Sucre (371 hab/ha) y el Casco central (330 hab/ha). El resto del Área

Metropolitana de Caracas posee densidades de población relativamente bajas, como Los Ruices-Boleíta en el municipio Sucre (97 hab/ha), o el municipio Chacao con apenas 81 hab/ha.

ILUSTRACIÓN 2

División por parroquias y sectores del Área Metropolitana de Caracas



Fuente: Sabería.

CUADRO 1

División por entidades, municipios y parroquias del Área Metropolitana de Caracas

Entidad	Municipio	Parroquia	
Distrito Capital	Libertador	Altagracia (2)	La Vega
		Antimano	Macarao
		Candelaria	San Agustín (24)
		Caricuao	San Bernardino (25)
		Catedral (6)	San José (26)
		Coche	San Juan (27)
		El Junquito	San Pedro
		EL Paraíso	Santa Rosalía
		El Recreo	Santa Teresa (31)
		El Valle	Sucre
		La Pastora (17)	23 de Enero (1)
Miranda	Baruta	Baruta	Las Minas de Baruta (19)
	Chacao	Chacao	
	El Hatillo	El Hatillo	
	Sucre	Petare	La Dolorita
		Caucagüita	Leoncio Martínez
		Fila de Mariches	

Fuente: INE (2017).

De acuerdo a proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística, para el año 2015 la población estimada del Área Metropolitana de Caracas era de 3.284.645 habitantes, distribuidos en el siguiente orden: municipio Libertador (64,9%), Sucre (20,57%), Baruta (10,07%), El Hatillo (2,31%), y Chacao (2,15%). Las actuales tendencias del Área Metropolitana de Caracas indican que su población crecerá a un bajo ritmo hasta el año 2030, momento a partir del cual se estima que comience a estancarse hasta eventualmente decrecer (Alcaldía Metropolitana de Caracas, 2012). En contraste con otras regiones del país durante el período 1991-2000, esto indica que la población del Área Metropolitana de Caracas creció a una tasa inferior (0,4%) respecto a la población nacional (2%).

El descenso en la tasa de crecimiento del Área Metropolitana de Caracas se describe mejor al analizar la estructura demográfica por grupos de edades. La población de mayores de 60 años constituye la franja etaria que ha venido experimentando un crecimiento mayor al promedio del Área Metropolitana de Caracas. Con 3% de incremento anual, los mayores de 60 años representan cerca del 13% de la población. Aunado a esto, las proyecciones por edad señalan que la población menor de 15 años se habrá reducido de forma importante para el año 2020, constituyendo esto un signo del envejecimiento poblacional que el Área Metropolitana de Caracas experimentará en los próximos diez años. Esta tendencia se refuerza en el hecho de que Caracas cuenta con el promedio de hijos por mujer más bajo de Venezuela, aun cuando debe señalarse que dicho patrón no se ha reflejado en la población de mujeres de 15 a 19 años, las cuales constituyen un sector altamente impactado por el embarazo adolescente, especialmente en los estratos sociales y parroquias más pobres del Área Metropolitana de Caracas.

Es de interés señalar que cerca de la mitad de la población del Área Metropolitana de Caracas (45%) habita en áreas de asentamiento informales y/o periféricos, o conocidas también como barrios o sectores marginales. A pesar de la disminución en la velocidad de crecimiento de la población del Área Metropolitana de Caracas, de acuerdo al informe de la Alcaldía Metropolitana de Caracas (2012), los sectores informales de la ciudad constituyen las áreas donde el crecimiento es más veloz.

Otros resultados del Censo 2011 señalan que el 12,1% de los hogares del Área Metropolitana de Caracas se encuentran en situación de pobreza (97.143 hogares), entre los cuales el 1,7% son hogares en pobreza extrema y el 10,5% hogares en condición de pobreza no extrema. En los municipios Baruta (8,9%) y Chacao (4,7%) la proporción de hogares en pobreza (extrema y no extrema) es menor al promedio del Área Metropolitana

de Caracas (12,1%), mientras que Sucre (14,1%) y El Hatillo (19,6%) despuntan con proporciones de hogares en pobreza superiores al promedio antes indicado.

En relación a los hogares con déficit en servicios básicos, el Censo 2011 arroja que El Hatillo continúa siendo el municipio con más dificultades (15,60%), seguido muy lejos por Baruta (2,91%), Sucre (2,46%), Libertador (1,95%) y Chacao (0,32%). La realidad de los hogares también se refleja en la calidad de las viviendas. De acuerdo a los resultados del último Censo Nacional (2011), para la fecha existían un total de 914.334 viviendas en el Área Metropolitana de Caracas, la mayoría (58,33%) ubicadas en el municipio Libertador (533.335 viviendas). Cuando la calidad de las viviendas se analiza en función de los hogares, se evidencia que El Hatillo posee la mayor proporción de hogares que habita en viviendas inadecuadas (4,4%), seguido de Sucre (3,84%), Libertador (2,52%), y Baruta y Chacao con porcentajes inferiores al 1%.

Aspectos político-administrativos del Área Metropolitana de Caracas

El Área Metropolitana de Caracas comprende cinco municipios coordinados por un ente político-administrativo denominado Alcaldía Metropolitana de Caracas. De acuerdo con la *Ley Especial del Régimen Municipal en Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas*³, el Área Metropolitana de Caracas está integrada por el Distrito Capital, el municipio Libertador y los municipios del estado Miranda El Hatillo, Sucre, Chacao y Baruta. A partir de la promulgada ley, el Área Metropolitana de Caracas se rige por una política integral cuyo objetivo es incrementar la planificación y coordinación de acciones para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos (véanse las ilustraciones 3 y 4).

³ Gaceta oficial 39276, del 01/10/2009.

ILUSTRACIÓN 3
Área Metropolitana de Caracas



Fuente: Alcaldía Metropolitana de Caracas

ILUSTRACIÓN 4
Localización del Área Metropolitana de Caracas



Fuente: Sabería.

La *Ley Especial del Régimen Municipal en Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas* establece que el Área Metropolitana de Caracas se organiza mediante un gobierno municipal constituido en dos niveles:

1. Nivel Metropolitano: El gobierno y administración del Distrito Metropolitano de Caracas corresponde al alcalde Metropolitano, quien es la primera autoridad civil, política y administrativa del Distrito Metropolitano de Caracas, integrado por los cinco (5) municipios de toda Caracas. La función legislativa del Distrito Metropolitano de Caracas corresponde al Cabildo Metropolitano, integrado por concejales metropolitanos.
2. Nivel Municipal: Formado por un órgano ejecutivo y un órgano legislativo en cada municipio integrante del Distrito Metropolitano de Caracas.

Por su carácter especial, la ciudad de Caracas no solo alberga a los municipios del Distrito Metropolitano de Caracas (o área Metropolitana de Caracas) antes indicados, sino también al Distrito Capital, que cuenta con un jefe de Gobierno designado por el presidente de la República. Aunque el Distrito Capital⁴ no pertenece a ningún estado, sus electores pueden ejercer el derecho a elegir representantes ante la Asamblea Nacional bajo las mismas condiciones en que lo hacen los votantes de cualquier otro estado.

El carácter especial de la ciudad de Caracas que la ley le ha asignado a partir de la Constitución Nacional de 1999 se define por una indeterminación de su ámbito político y administrativo (Álvarez, 2009). La coexistencia en un mismo espacio urbano de dos entidades político territoriales: el Distrito Federal (municipio Libertador) y el estado Miranda (municipios Baruta, El Hatillo, Sucre y Chacao), aunado a la coincidencia de diversas autoridades ejecutivas (el presidente de la República, la Gobernación del Distrito Federal y del estado Miranda, y los alcaldes de los municipios que la comprenden) complejiza la administración del territorio la coordinación entre las distintas autoridades que de ella hacen parte. Como resultado de esta fragmentación territorial se estarían evidenciando en la creciente dificultad para comprender la dinámica expansiva de Caracas, especialmente en relación al Sistema Metropolitana de Caracas y el crecimiento de las ciudades satélites que no están bajo la jurisdicción del Área Metropolitana de Caracas (Álvarez, 2009).

⁴ "El Distrito Capital es una entidad federal especial creada según Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 36860 de fecha 30/12/99, capítulo II, artículo 16 y amparada bajo la Constitución de Venezuela de 1999 (...) se le otorga a la entidad en el año 2009 el rango de federal y pasa a ser competencia del Poder Nacional, la organización de este territorio." (INE, 2014, p. 7)

Objetivos y preguntas de investigación

El anterior orden de ideas representa el marco de interpretación dentro del cual plantaremos un análisis crítico de la planificación urbana participativa en Venezuela entre 2008 y 2015; y de manera especial, en el Distrito Metropolitano de Caracas a través de la experiencia de los presupuestos participativos. Por sus peculiares características, la capital de Venezuela alberga una diversidad organizacional y demográfica ideal para estudiar los mecanismos que la democracia participativa ha intentado implementar para reducir la atomización y fragmentación urbana en el país.

En los casos que la literatura permite examinar, se evidencia que los presupuestos participativos son el mecanismo de participación ciudadana más ampliamente difundido y mejor estructurado en el país, además de ser la estrategia que cuenta con el marco legal más amplio y pormenorizado en temas de planificación urbana participativa, lo que permite evaluar el destino que desde 1999 ha tenido la ciudadanía como protagonista de la democracia en Venezuela. De allí que en esta investigación se proponga analizar las experiencias de presupuestos participativos que han tenido lugar en los municipios que conforman el Distrito Metropolitano de Caracas entre 1999 y 2015, tomando en cuenta que tras la aprobación en 1999 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se crearon nuevos espacios de participación comunitaria.

Objeto de estudio

Nos proponemos estudiar la planificación urbana participativa desde la perspectiva de la sociopraxis (Villasante, 2012; Martín 2010), y la producción social de espacio que plantea el urbanismo de Lefebvre (2013) y Harvey (2013). Todo esto, a partir del análisis crítico de los presupuestos participativos que se ejecutan en los municipios que integran el Distrito Metropolitano de Caracas, ente 2008 y 2015.

Preguntas de investigación

De lo planteado hasta ahora surgen un conjunto de preguntas de investigación sobre los procesos de planificación urbana participativa en las experiencias de los presupuestos participativos de los municipios que integran el Distrito Metropolitano de Caracas, ente 1999 y 2015, a saber: ¿Qué se entiende por participar? ¿Es un medio o fin? ¿Quiénes participan y quiénes no? ¿Cómo participan? ¿Cuándo participan? ¿Para qué participan?

¿Qué tipo de planificación participativa tiene lugar: de abajo hacia arriba o viceversa? ¿Son procesos autónomos o cooptados? ¿Cuál es el rol de los técnicos en los procesos de planificación participativa? ¿Influye la complejidad social y espacial del espacio en el que se planifica en los procesos participativos? ¿Cómo es abordado el conflicto en los procesos de participación? ¿Qué resultados se han alcanzado? En fin, ¿Cuáles han sido los alcances y límites de la participación en las experiencias de planificación urbana en el Distrito Metropolitano de Caracas a partir de 1999?

Vale mencionar que una articulación de estas preguntas constituye la base de la construcción de la Guía de Entrevista de esta investigación (ver Cuadro 12).

Objetivo general

Analizar, desde la perspectiva de la sociopraxis y la producción social del espacio, los alcances y límites de la participación en los procesos de planificación urbana, con base en el análisis crítico de los presupuestos participativos que se ejecutan en los municipios que integran el Distrito Metropolitano de Caracas (2008 - 2015).

Objetivos específicos

1. Elaborar, desde la perspectiva de la sociopraxis y la producción social del espacio, un marco conceptual y analítico de la participación en la planificación urbana.
2. Analizar críticamente las experiencias de los presupuestos participativos en los cinco municipios que integran el Distrito Metropolitano de Caracas-Venezuela, entre 2008-2015.
3. Derivar recomendaciones para fortalecer los presupuestos participativos en los procesos de planificación urbana.

Es importante señalar que esta investigación se realiza en el tiempo parcial de una Tesis, sobre procesos participativos que continúan con autonomía de las críticas y las recomendaciones que se derivan de este estudio.

CAPÍTULO II

ENFOQUE CIUDAD Y TERRITORIO: LEFEBVRE-HARVEY

En el presente capítulo se esbozan los principios teóricos de la producción social del espacio de Lefebvre y Harvey a través del estudio de sus similitudes, diferencias y complementariedades. Aun en medio de las coincidencias que presentan, especialmente vinculadas con el valor del suelo y la dimensión cualitativa del cambio urbano, ambos pensadores plantean enfoques diferentes respecto al papel de la economía en el desarrollo urbano y su influencia en los individuos. Mientras Harvey se orienta a los procesos sociales de la ciudad, las prácticas de los grandes capitales y los ingresos corrientes de la población urbana, Lefebvre se interesa en estudiar las leyes más abstractas del capitalismo y sus repercusiones en la vida cotidiana. En otros aspectos ambos autores se complementan de manera amplia; Lefebvre tratando de rescatar el papel del obrero en la lucha revolucionaria, y Harvey impulsando el rol de los nuevos movimientos sociales en la conquista y administración de los espacios públicos. Aunque en primera instancia proponen a actores diferentes para adelantar la revolución en las ciudades, Lefebvre fue el primero en denunciar la pérdida de valor del mundo obrero, de allí su llamado a reconfigurarlo. Harvey, tiempo después, y ya consciente de la extinción de la vieja ciudad industrial y sus obreros, complementa el enfoque de Lefebvre llamando a los movimientos sociales urbanos a incorporar al obrero a la lucha desde nuevos principios y valores.

Habitar en Lefebvre

Al igual que las grandes categorías del materialismo histórico, la obra de Lefebvre está enmarcada en la discordancia del valor de cambio y valor de uso como ejes de articulación de la ciudad. Comprender esta oposición es fundamental para valorar el papel del hábitat y el habitar como ejes estructuradores de la modernidad, y cómo estos conceptos se relacionaron en la dialéctica de las etapas civilizatorias que la humanidad experimentó a lo largo de su historia. La evolución de un periodo civilizatorio a otro explica las bases del materialismo histórico y las contradicciones de clase que han penetrado a la sociedad urbana de esta era. El supuesto que motiva dicha proposición es la necesidad de analizar el mundo desde estándares distintos al de las viejas sociedades agrícola e industrial, y

comenzar a hacerlo a partir del surgimiento del neocapitalismo y otras formas ideológicas alternativas.

La ciudad industrial y el “habitar”

En su interpretación más actualizada, el habitar es hacerse uno con el espacio; transformar los lugares en una experiencia de vida y verter sobre ella la afectividad y la imaginación del habitante. Por el habitar se accede al ser, a la sociabilidad (el derecho a la ciudad, el derecho a la centralidad-simultaneidad), de modo que el habitante revolucionario estaría llamado a romper con el monólogo del urbanismo tecnocrático (Martínez, 2013). En el acto de habitar se consume el “carácter de una actividad creativa, libre, expresión inequívoca de la potencialidad humana” (Martínez, 2013, pp. 44-45). Habitar por tanto es invertir el orden de la lógica de la producción capitalista (de arriba hacia abajo) por la lógica, que pretende la apropiación de los espacios de abajo hacia arriba (Martínez, 2013, p.44).

La concepción moderna del habitar cobró fuerza cuando la Revolución Industrial se encontraba en pleno auge hacia el siglo XIX. En medio de un formidable éxodo rural y la conformación apresurada de centros industriales, los planificadores de la *polis* separaron las funciones que hasta entonces cumplía la ciudad. Aunque la crítica marxista del momento reprochó lo brusco de estos cambios, Lefebvre sugiere que las apresuradas transformaciones de las ciudades industriales no debían analizarse como una sucesión de actos concertados por parte de la burguesía de ese entonces. Por el contrario, el "habitar" de la ciudad se llevó a cabo sin el propósito de que prevaleciera el valor de cambio por encima del valor de uso, o las restricciones sobre el suelo urbano y los alojamientos. En su lugar, había el deseo de involucrar a la naciente y empobrecida clase obrera en relaciones sociales alternativas a las que predominaban en las fábricas. Pero incluso así, Lefebvre reconoce que el resultado fue un hábitat que terminó por regular el derecho al suelo urbano de los campesinos que trataban de integrarse a la ciudad.

Con el éxodo rural la ciudad comenzó a ocuparse de la propiedad del suelo urbano, los servicios sanitarios, el consumo y las normas de convivencia. Con esta forma de habitar y su posterior colapso los primeros suburbios se fundaron. Con ellos sobrevino una segunda ola de separación del hombre de su entorno. Si en la primera ola el trabajador se apartó de la vida rural (civilización agrícola), con el desplome moral de la sociedad industrial el obrero se alejó de los medios de vida que ofrecía la ciudad. En este hombre, ahora

doblemente desarraigado, Lefebvre (2013) afirma que desapareció la conciencia creadora y el sentido de ciudad.

“Habitar” en el suburbio

Los sucesivos desarraigos de las clases oprimidas abrieron paso a urbanismos que contrariaban el espíritu de la ciudad, o como Lefebvre los denomina: "suburbios de pabellones y parcelaciones". Sin vida propia, estos nuevos asentamientos comenzaron a depender de la ciudad, convirtiéndose en espacios –si bien idealizados por su paz, tranquilidad y cercanía a la naturaleza– carentes de autonomía. Además de inadecuados para fomentar una cotidianidad rica y nutrida en los términos que plantea el centro de cualquier urbe. Estos nuevos vecindarios hicieron pensar a Lefebvre en el problema de la desintegración del ser humano. Para elaborarlo, el autor expone la paradoja de la urbanización desurbanizante y desurbanizada. A lo que agregamos: la ciudad inhumanizada, que se despoja del hombre y su habitar, que además se reconfigura en nuestros tiempos en meros centros de oficinas y servicios. A este movimiento también se sometió la pequeña burguesía, pues ahora ella aparecía esclavizada a la ilusión del suburbio "tranquilo y apacible".

Para Lefebvre, la aparición de los suburbios plantea la urbanidad siempre en función de un centro. El habitante del suburbio adquiere su identidad en la ciudad a la que a diario se traslada, no en el lugar en el que habita. Por su misma dependencia al centro, los suburbios carecen de una concepción urbanística. Son lugares –aunque sin plazas, monumentos ni espacios significativos– llenos de un imaginario basado en la vivienda con jardín, que satisface las necesidades de cada miembro del hogar. Para Lefebvre esto significa la destrucción de la ciudad, en especial la conciencia de ésta como un espacio de relacionamiento. De modo que lo que terminó por imponerse en modernidad fue el vacío, el hábitat de estructuras y arquitecturas (hábitat) carentes de ciudadanía y urbanismo (habitar).

La ciudad y el mundo urbano

Desde la contradicción marxista que contrapone el valor de uso y el valor de cambio, Lefebvre introduce la oposición habitar/hábitat. En ella se hacen explícitos los mecanismos que emplea el capital para adueñarse de los espacios de la ciudad,

transformándolos en bienes eminentemente intercambiables. En palabras de Martínez (2013), la oposición hábitat/habitar de Lefebvre diferencia la producción mercantil del espacio de la lógica que subyace a la apropiación de los ambientes comunes de una sociedad. El "habitar" es, por tanto, un relato sobre las maneras de vivir; pero también una crítica que recupera para los estudios urbanos las contradicciones valor de uso/valor de cambio, obra/producto, producción/apropiación.

La apropiación del bien común representa la ruptura entre la ciudad y el mundo urbano. En oposición a la ciudad, que se presenta como un objeto estático, inmediato, presente y profundamente arquitectónico, lo urbano en Lefebvre alude a relaciones sociales que se construyen y reconstruyen desde el pensamiento. En su obra *La revolución urbana*, Lefebvre (1983) se pregunta: ¿qué crea la ciudad? Concluye que la ciudad, aunque no crea nada, centraliza las creaciones. Y así, paradójicamente, termina por crearlo todo: “La ciudad crea una situación, la situación urbana, en la cual las cosas diferentes influyen las unas en las otras (...)” (pp. 123-124).

La función de poner en contacto a las personas y crear nuevas potencialidades es propiamente ciudadana. Es lo mismo que Paquot (2012) refiere cuando interpreta el concepto de lo urbano en Lefebvre. En lo urbano confluyen las relaciones sociales y las relaciones del tiempo con el espacio, o donde las realidades cotidianas de la gente construyen espacios simbólicos sobre una base morfológica y material adecuada. En la síntesis de Lefebvre, la esencia de la ciudad es lo urbano entendido como proceso y horizonte. Así lo reafirma Martínez (2013) al sostener que, en Lefebvre, lo urbano no debe entenderse solamente como espacio solidario, de encuentro, de lo lúdico y de la belleza. Es también escenario “de conflictos, de enfrentamientos, espacio de lo imprevisible, de desequilibrios, donde las ‘normalidades’ se desarman y rearmen a cada momento.” En la ciudad también se expresan las diferencias y las dudas “de actores y actos reales (y/o posible) y no de estados mentales (aquellos del espacio abstracto)” (p. 27).

La ciudad de Lefebvre discurre desde la forma en que el urbanismo la concibe. La crítica a la ideología urbanística nace del cuestionamiento a la producción del espacio regida por la lógica industrial y la dominación del hombre por el hombre. Acá Lefebvre alude a la contradicción que supone para los planificadores de la ciudad armonizar las distintas racionalidades que intentan apropiarse del espacio. No es más que la lógica de la producción (mercantil) del espacio, la lógica de la dominación (estatal) y la lógica de la apropiación (social) del espacio luchando por su conquista (Martínez, 2013). En su crítica fundamental, el urbanismo es una estrategia de dominación cuyo único objetivo es separar

el espacio público y hacerlo presentable al mercado para su compra o adquisición. De allí la desconfianza que Lefebvre tuviera hacia el Estado y la planificación tecnocrática, que entienden la ordenación del territorio como un asunto eminentemente técnico y, cuando político, meramente instrumental (Martínez, 2013).

El espacio y sus nociones

La tesis de Lefebvre (1976) sobre el espacio nace de la contradicción entre las fuerzas políticas y sociales que edifican la ciudad. La política del espacio es posible porque el espacio es político. Cuando Lefebvre crítica a la política como pensamiento constructor del mundo urbano, se vuelve sobre el espacio y lo rescata en su forma pura, transparente, inteligible. También lo toma como un producto de la sociedad que deriva de la objetivación de lo social y lo mental. El espacio no es punto de partida ni llegada. Es a veces un medio que emplea la política para conseguir sus fines, sobre todo si el espacio se crea para reproducir relaciones sociales de producción capitalista.

Aun en medio de su concepción política del espacio, Lefebvre retorna eventualmente al espacio como producto societal. Cada sociedad produce su espacio porque el espacio es “es el resultado de la acción social, de las prácticas, las relaciones, las experiencias sociales, pero a su vez es parte de ellas” (Martínez I, 2013, p.14). El espacio es “un producto que se consume, que se utiliza, pero que no es como los demás objetos producidos, ya que el mismo interviene en la producción” (Martínez, 2013, p.14).

Cuando reproduce relaciones de producción capitalistas, el espacio se define como la forma particular en que en su seno se han afirmado las contradicciones de clase, la tensión entre lo local y lo global y la degradación de la naturaleza por la planificación mercantilista del espacio (Martínez, 2013). Pero el espacio tiene alternativas que descubren su eminente potencial: si se trata de un producto social, entonces este “no hace referencia a un simple objeto o cosa, sino a un conjunto de relaciones” (Martínez, 2013, p.47). Si se produce, ¿quién lo hace? El hombre, pero no en cuanto ni exclusivamente en relación a la obra arquitectónica, sino en cuanto a las relaciones que contiene y que transmite. El espacio es por tanto mental: se percibe, concibe y vivencia. Cuando se *percibe*, el espacio de Lefebvre alude a la experiencia material y su vínculo con la realidad cotidiana (uso del tiempo) y realidad urbana (redes de personas, objetos y mercancías que copan el espacio). El espacio que se *concibe* concierne a los planificadores de la ciudad y sus normas que ordenan, restringen y fragmentan la cotidianidad de las personas. Por

último, cuando el espacio se *vivencia*, versa en la imaginación y el carácter simbólico de la experiencia material.

La dialéctica del espacio no solo supone la distinción del espacio en función de la rutina del sujeto que percibe, concibe y vive la experiencia material. Lefebvre también plantea la producción del espacio de acuerdo a tres momentos: la “práctica espacial, [la] ‘representación del espacio’ y [el] ‘espacio de representación’ en el registro fenomenológico, o [el] espacio ‘percibido’, ‘concebido’ y ‘vivido’ desde el punto de vista lingüístico y semiótico” (Goonewardena, 2012, p.35). Tal como lo plantea Goonewardena (2012): “Lefebvre trató de llevar la dialéctica más allá de (la filosofía de) Hegel y (la praxis de) Marx, mezclándola con (la poesía) de Nietzsche” (p.35).

La revolución y el habitar

Desde la perspectiva de Harvey (2013), Lefebvre se adelantó a su tiempo al prever la globalización de la urbanización capitalista y el fracaso de la ciudad tradicional como estrategia revolucionaria. La obra de Lefebvre sentó las bases del derecho a la vida urbana, al habitar, que terminaron por constituirse más adelante en un tema general del derecho en *La producción del espacio* (2013). Ya entonces Lefebvre priorizaba el derecho a la ciudad como derecho a la vida urbana. El derecho a la ciudad dejó entonces de representar el viejo anhelo de retornar a las ciudades tradicionales, desechándose así la antigua pretensión de que la revolución resolviera primero el tema agrario en lugar del tema urbano (Paquot, 2012).

Cuando se prioriza lo urbano, la lucha y el fortalecimiento ideológico de las experiencias subjetivas se convierten en las vías que tiene la ciudadanía para materializar un cambio revolucionario (Lefebvre, 2013). Junto al descontento, producto de la mercantilización de los espacios comunes, se articula un proyecto político revolucionario donde los ciudadanos finalmente transitan de la cotidianidad a los aspectos ideológicos de la vida urbana. El paso de información del plano de las condiciones materiales (vida económica y vida cotidiana) al plano ideológico (política y moral), indica que los aspectos informales y formales de la vida ciudadana se están integrando en la experiencia ciudadana (ocurre entonces la revolución).

La revolución en Lefebvre pone freno a la idea que pretende armonizar aspectos contradictorios de la realidad cuando se articulan bajo la lógica capitalista. Nos referimos al intento de articular las prácticas urbanas cotidianas de la gente (heterotopía), el orden

espacial racionalizado desde el Estado y el capital (isotopía), y el deseo expresivo de los planificadores de lo urbano (utopía) en un marco de acción capitalista. Esto no es posible. La diferencia que proclama la ciudad entre la isotopía y la heterotopía permite que los movimientos revolucionarios asuman una dimensión urbana y supriman las diferencias de clase, pero ahora en el marco de acción de la ciudad.

Si la lucha por el socialismo supone reducir a su mínima expresión las contradicciones de clase, es claro que no es en la industria tradicional donde estas contradicciones estallarán con certidumbre revolucionaria. “Lefebvre tenía razón en insistir en que la revolución tiene que ser urbana, en el más amplio sentido de este término, o no será” (Harvey, 2009, p. 39). Es la misma interpretación que hace Goonewardena (2012) cuando analiza *La revolución urbana* (1972): “la ciudad revolucionaria para Lefebvre representa la re-realización de la centralidad de la ciudad clásica en una forma superior, que surgirá como superación del proceso de destrucción creativa del capitalismo tardío, hasta alcanzar un ‘espacio de encuentro radicalmente nuevo’ (p.35).

La revolución del mundo urbano consiste en apropiarse de un espacio y volcar sobre él la experiencia ciudadana, para adaptarlo, usarlo y transformarlo de acuerdo al significado que los usuarios le otorguen. Esta condición, profundamente ciudadana, la refiere Lefebvre (2013) desde una visión peculiar: la ciudadanía no se adquiere por derecho o dentro de una norma institucional. En su lugar, emerge de un "habitar" que se emancipa (revoluciona) colectivamente de los procedimientos técnicos, económicos y políticos que dominan la ciudad moderna. Solo cuando los habitantes se apropian de los espacios y superan la alienación social que les es propia, emerge el "habitar" (la revolución) y la condición de ciudadano. “Lo urbano se perfila, así, como la ocasión para acceder al rango de ciudadanía y a la apropiación del espacio como etapa de superación de la alienación social” (Martínez, 2013: p.45).

Aunque lo expuesto plantea la subversión del orden social, Lefebvre (2013) no la establece en el ámbito de la violencia. Para que hubiera violencia, el monumento y la edificación, dos conceptos lefebvrianos que aluden al carácter simbólico y estructural de la ciudad, tendrían que separarse y disociar sus significados. Cuando la función que cumple la edificación (hábitat) ya no está sujeta al significado que el monumento le otorga, deviene el descontento. Esta obra monumental, simbólica e institucional, refiere por tanto al sentido que los ciudadanos otorgan a los sistemas y subsistemas, códigos y subcódigos, presentes en una determinada sociedad.

Este sistema, si se quiere omnipresente, alude a una obra "monumental" cuyo prestigio cesa o aminora. Es aquí que la violencia institucional deja de ser una amenaza y se materializa en hechos muy concretos. Ocurre cuando las obras monumentales dejan de reflejar el "habitar" en la ciudad. Las edificaciones, anteriormente portadoras del significado y las funciones del orden social, ahora simbolizan el caos urbano de la ciudad moderna.

Aunque la superación el caos puede darse parcialmente en un marco de acción capitalista, no es posible que dentro del mismo se armonicen sin contradicciones la cotidianidad, el orden espacial y el pensamiento de los planificadores de la urbe. La ciudad armonizada solo irrumpirá cuando los ciudadanos organizados hagan valer el derecho a la ciudad, y sus espacios hayan sido conquistados para la deliberación y la comunalización de la vida citadina.

Harvey y la teoría general de la ciudad

El derecho a la ciudad es todo lo que una población reclama como justo sobre el territorio en el que habita (Harvey, 2013). Aunque para Harvey el exigir es un ideal de la justicia, reconoce que el derecho a la ciudad ha perdido su capacidad revolucionaria: "está cayendo cada vez más en manos de intereses privados o cuasi privados (...)" De la forma "como se halla hoy constituido, [el derecho a la ciudad] se encuentra demasiado restringido, en la mayoría de los casos, a una reducida elite política y económica" (Harvey, 2009, p.37).

Si las leyes por sí mismas no transforman la ciudad, el cambio ocurrirá en la organización de una clase urbana que conquiste los espacios públicos para transformarlos y emprender desde ellos la lucha revolucionaria (Harvey, 2013). La construcción de una ciudadanía alternativa es posible mediante la creación de "movimientos anticapitalistas que tengan como objetivo central la transformación de la vida urbana cotidiana" (Harvey, 2013, p.14). Se trata por tanto de un reclamo que "supone reivindicar algún tipo de poder configurador del proceso de urbanización, sobre la forma en que se hacen y rehacen nuestras ciudades, y hacerlo de un modo fundamental y radical" (Harvey, 2013, p.21).

Desde los ámbitos del saber social, la ciudad se define por oposición al capitalismo y no tanto por la construcción de un modelo de ciudad específico. Se plantea "como un derecho a reconstruir y recrear la ciudad como un cuerpo político socialista (...) que erradique la pobreza y la desigualdad social y que cure las heridas de la desastrosa degradación

medioambiental” (Harvey, 2013, p.202). La ciudad también se define como una ideología para la irrupción de movimientos revolucionarios alternativos al tradicional proletariado. Es “por tanto mucho más que un derecho de acceso individual o colectivo a los recursos que esta almacena o protege; es un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos” (Harvey, 2013, p. 20).

El derecho a la ciudad es consustancial con el ejercicio de la ciudadanía y la organización de movimientos eminentemente urbanos. Sin embargo, la definición y doctrina de la *polis* se construye cuando se alcanza el poder. También cuando la paz se asienta en espacios para el diálogo y la concertación. No se desmerita el valor de las ideas en la lucha por el poder, solo se exalta la importancia que da Harvey a la ocupación de los espacios públicos con el fin de que se delibere abiertamente lo que quiere construirse, resignificarse y socializarse. En medio de un proceso así descrito se ejerce la ciudadanía y se construye la ciudad.

La constante reivindicación del carácter colectivo de la lucha da lugar a un debate alternativo en el autor: los derechos ciudadanos son opuestos a la idea que los liberales tienen de la legalidad, la vida y la participación. El enfoque marxista de ciudad se opone a la idea de un mundo regido por el libre mercado, la ganancia y la propiedad individual. Para cambiar esta ideología, la ciudadanía debe avanzar en la conquista de derechos colectivos más que individuales, lo que en la historia contemporánea genera encarnizadas luchas contra de los poderes económicos y políticos que administran la ciudad. La historia de las luchas ciudadanas en el mundo también ha demostrado que los derechos que los negros conquistaron en los Estados Unidos en los años sesenta, o las mujeres, o los homosexuales en América más recientemente, no fueron concesiones del poder, sino que resultaron de sus propias luchas. En la historia, cada conquista ciudadana demostró que la política concierne cada vez más a derechos colectivos y difusos en lugar de individuales.

En la concepción de Harvey, el derecho a la ciudad impone la armonización de dos visiones: por una parte, el enfoque marxista de los derechos ciudadanos, que son eminentemente colectivos y no individuales; y por otro, la perspectiva según la cual los actores llamados a producir los cambios que requieren las ciudades son los obreros y la clase proletaria. No obstante, armonizar una y otra perspectiva no siempre es posible. “Si la urbanización es tan decisiva para la acumulación del capital, y si las fuerzas del capital y sus innumerables aliados deben movilizarse (...) para revolucionar (...) la vida urbana, esto conlleva (...) algún tipo de lucha de clases (...)” (Harvey, 2013, p. 171). La clase urbana de estos tiempos tiene el potencial de sustituir al viejo y anquilosado movimiento

obrero como precursor de la revolución socialista. Para sustentarlo, Harvey trabaja las ideas de Hardt y Negri relativas al bien común que se genera producto del trabajo colectivo en y sobre la ciudad; también se apoya en el argumento de Marx sobre el potencial de lucha de los campesinos devenidos en obreros asalariados en los tiempos de la Revolución Industrial, pero ahora concentrados en fábricas y ciudades industriales y ya no en vastos y extensos territorios. Planteando este asunto, en lo que se sostiene es una extensión histórica de los argumentos políticos de Marx, Harvey mantiene que la clase obrera ya no es la única depositaria de los intereses de las clases más desposeídas, en parte porque los países industrializados llevaron sus fábricas a países pobres o emergentes donde la mano de obra y los costos de producción son extraordinariamente bajos. Adicional a esto, la economía mundial da cada vez más importancia a los sectores comerciales, tecnológicos, de entretenimiento y de servicios, por lo que el tradicional obrero de los sistemas de producción fordista ya no tiene un papel significativo en la reivindicación de derechos de la clase trabajadora. De allí que es la ciudad, y no la fábrica, el espacio donde deben concentrarse los esfuerzos.

El valor del suelo

La lucha, que ahora la despliegan ejércitos de ciudadanos y no de obreros, se justifica en la conquista de los excedentes que acumulan los grandes capitales. La elevada concentración geográfica y social de las ciudades resulta del plusvalor en la producción del capital. Aun así, no todos se benefician equitativamente de los excedentes que produce la ciudad. Solo unos pocos tienen el control de los recursos y deciden cuándo, dónde y cómo se invertirán en obras públicas. La solución a este problema es la democratización del excedente. Usualmente el plusvalor se distribuye como sigue: una parte es reinvertido, otra se derrocha en placeres y el resto lo recauda el Estado a través de impuestos. A lo largo de las últimas décadas, especialmente durante la fase neoliberal de la economía mundial, la parte del excedente que los estados recaudaban disminuyó de manera sorprendente, lo que dio al traste con la fase socialdemócrata de la economía y del Estado de bienestar que tuvieron su efervescencia en Europa en la década de los setenta.

A lo largo de los últimos años, las grandes metrópolis estuvieron inmersas en increíbles procesos de reestructuración. La "destrucción creativa" del entorno, tal como lo denomina Harvey, fue posible en medio de una violencia institucional sin precedentes. Bajo el pretexto de la renovación urbana, la preservación del ambiente y el derecho al libre

tránsito, las autoridades y los grandes capitales desalojaron de los centros de las ciudades a la clase obrera y a otros grupos que evaluaban como indeseables o rebeldes. El fin de estos desalojos era preservar el control político y económico del suelo urbano, especialmente de aquel donde se establecieron los centros financieros y políticos de las ciudades.

Aunque la violencia fue siempre una alternativa, con el tiempo las autoridades emplearon mecanismos menos “cuestionables”. Bajo el término "hausmannización", (en referencia a Haussman y la reconstrucción de París durante la segunda mitad del siglo XIX), Harvey describe cómo los servicios públicos de los pobres fueron paulatinamente desatendidos por las autoridades con el fin de aumentar las brechas que los separaban de los límites sociales y culturales de la ciudad. Una vez que estos espacios resultaron insostenibles para sus propios habitantes y el resto de la población, el precio del suelo se desvalorizó. Entonces los grandes capitales de la industria inmobiliaria adquirieron las viviendas de los pobres a precios irrisorios. Cuando se negaban a vender, las autoridades actuaban con violencia, especialmente porque la opinión pública apoyaba el desalojo de los barrios más pauperizados. Estas actuaciones estaban legitimadas porque se hacían bajo el "justificado" argumento de la seguridad ciudadana, el cuidado de la salud pública y la modernización de los espacios.

Pero aun con la violencia y la pauperización de los espacios más apetecibles para el gran capital de la ciudad, los pobres en ocasiones se organizaban y ponían freno, momentáneamente, a los desalojos y la desatención de las autoridades. Tal es el caso del Bronx durante los años sesenta, cuando el impacto ideológico del Mayo Francés hizo que brotaran agitaciones políticas y luchas callejeras sin precedentes en Nueva York y otras ciudades importantes. De cara a la resistencia que algunos movimientos plantearon al Estado, el gran capital y las autoridades optaron por estrategias menos evidentes que la violencia física, y aún más refinadas que el olvido y la desatención.

En alusión a Engels y su descripción del problema de la vivienda obrera en el siglo XIX, Harvey (2013) detalla los mecanismos de desalojo de los pobres desde la contradicción que implicaba que sobre los suelos urbanos más costosos, especialmente ubicados en los centros de las ciudades, existiesen viviendas de bajo valor que desvalorizaran sus costos. Si a esto se suma que los barrios más tradicionales suelen tener como vecinos a oficinas gubernamentales, centros financieros y zonas comerciales muy densificadas, era de esperar que los acaudalados propietarios de estos bienes ejecutasen acciones para preservar el valor de sus capitales más preciados.

Los mecanismos de desalojo más novedosos que describe Harvey comprenden la disciplina presupuestaria, la liberalización del mercado del suelo y de la vivienda, la especulación inmobiliaria, la recalificación del suelo urbano y, muy importante, la gentrificación de los centros urbanos. Este último fenómeno ejemplifica las llamadas soluciones progresistas que enorgullecen a las corrientes liberales. “Se trata de la contraimagen de la absorción de capital mediante el redesarrollo urbano, que da lugar a numerosos conflictos en torno a la captura de suelo valioso en manos de las poblaciones de renta baja que han podido vivir en esas ubicaciones durante muchos años” (Harvey, 2009, p. 34). La gentrificación también supone un aumento en el valor de uso y de cambio del acervo material y cultural de una comunidad. Aunque es tentador pensar que la cohesión del grupo y el afianzamiento de las raíces es una barrera efectiva contra el despojo de los bienes de una comunidad, esta riqueza cultural la terminan aprovechando agentes inmobiliarios para ofrecer a personas excéntricas y acaudaladas el carácter diverso de una comunidad que preserva sus valores y cultura. Cuando esto sucede, el valor de las hipotecas y alquileres se incrementa, siendo muy fácil desalojar a sus viejos y “unidos” residentes. La conclusión fundamental es que “el suelo no es una mercancía en el sentido más corriente de la palabra. Es una forma ficticia de capital que deriva de las expectativas de futuras rentas” (Harvey, 2013, p. 53).

El valor de los bienes comunitarios

Los bienes comunitarios (ni estatales ni privados) que describe Harvey (2013) son una relación social flexible e inestable entre un grupo determinado y los aspectos más cercanos de su entorno. Los mismos “no deben considerarse pues como un tipo particular de cosas o activos y ni siquiera de procesos sociales” (Harvey, 2013, p.116). Los bienes comunitarios, que rescatan para la vida en sociedad los vínculos perdidos de la tradicional comunidad, aluden a prácticas de comunalización de bienes cuyos usos están restringidos a cierto grupo social. El aspecto central de la comunalización es el acceso a los bienes colectivos sin que medien prácticas mercantilizadas, “quedando fuera de los límites de la lógica del intercambio y las valoraciones de mercado” (Harvey, 2013, p.116).

Que los bienes comunitarios se conciban desde una visión no mercantilista no implica que la comunalización no pueda aprovecharse para aumentar la rentabilidad de los espacios. En cualquier caso, lo que se busca es que la rentabilidad del bien común incluya beneficios más diversos que la mera utilidad mercantilista. Aunque luzca contradictorio, la

comunalización restringe el acceso al bien de todos quienes no participaron en su creación. Este mecanismo, que se conoce como cercamiento, persigue la protección simbólica y física de bienes comunitarios invaluableles o en peligro de ser aprovechados de manera inadecuada.

La utilidad no mercantilista no es lo único que ayuda a reconocer el bien comunitario. Su apropiación es fundamental. Solo cuando un bien es objeto de apropiación política por parte de la comunidad, o de entes distintos al Estado y la empresa privada, puede hablarse de la existencia de un bien común. “El reconocimiento político de que los bienes comunes pueden ser producidos, protegidos y utilizados para el beneficio social se convierte en un marco para resistirse al poder capitalista y repensar la política de una transición anticapitalista” (Harvey, 2013. P. 135).

La restricción de uso del bien común dentro de una esfera política y comunitaria permite diferenciarlo del espacio y los bienes de carácter público. Más específicamente, Harvey (2013) distingue “entre bienes públicos interpretados como gastos productivos del Estado, y bienes comunes creados o usados de una forma y con un propósito totalmente diferentes, aun cuando acaben aumentando indirectamente la riqueza e ingresos del grupo social con acceso a ello” (p. 116). Aunque los espacios públicos constituyen un preciado bien de las ciudades, y sin duda contribuyen a la valorización de los bienes comunes, su administración depende del Estado. Y si bien el Estado en ocasiones es un eficiente administrador de los bienes colectivos, los intereses de clase hacen que las decisiones importantes las tomen de espaldas a los intereses de las grandes mayorías. Por tanto, la transición del bien público al bien comunitario supone que la sociedad enfrente los intereses del Estado. Y aunque no siempre es posible que la sociedad organizada asuma el poder político para administrar los bienes que le son comunes, la presión sobre el Estado puede hacer que los recursos respondan a los intereses de las mayorías y se utilicen para incrementar el valor de los espacios.

Si bien la tesis liberal también propone incrementar y fortalecer el bien comunitario, esta ideología lo reconoce desde la utilidad productiva del espacio. Y por utilidad entiende exclusivamente la ganancia mercantil. Con este pensamiento los liberales justificaron en el pasado la expropiación forzosa de tierras a campesinos en Europa, o la desposesión de los pueblos indígenas en América por colonos "productivos". Es por esto que Harvey combate la idea de que los derechos de propiedad individuales satisfagan el interés común, tal como afirman los defensores de la tesis liberal.

Es claro, como describíamos al explicar por qué la revolución de nuestros tiempos debía ser urbana y no obrera como pretendía Karl Marx, que el valor de la vida en el siglo XXI nace de lo urbano y de la existencia de bienes comunes útiles para la vida en sociedad, siendo además que este valor proviene de un esfuerzo colectivo. Por tanto, así como la revolución que planteó Marx en el siglo XIX implicaba que el obrero se apropiara de su fuerza de trabajo y de la totalidad del valor de lo que producía con sus manos, la revolución urbana de estos tiempos supone que la ciudadanía organizada se apropie de los bienes comunes que dan significado a la ciudad. No es el Estado ni los grandes capitales quienes dan valía al “bien común”. Al contrario. Al igual que el capitalista de Marx expropiaba al obrero una parte de su fuerza de trabajo, el empresario de estos tiempos, junto al Estado al que soborna, despojaron a la ciudad moderna de sus bienes más preciados, privatizándolos o sustrayéndolos a sus verdaderos productores: la ciudadanía.

La ciudad moderna: la crítica marxista de Lefebvre y Harvey

Los aportes de Lefebvre y Harvey son invaluable cuando se analizan desde la desigual distribución del bien común y las luchas que empujaron a la sociedad mundial a rebelarse contra el Estado y los grandes capitales. Aunque estas rebeliones fueron derrotadas, su influencia en la crítica marxista se cataloga como una de las más notables que recibió este grupo intelectual desde la segunda mitad del siglo XX. La ascendencia que tuvieron los movimientos sociales que emergieron durante los sesenta en Lefebvre y Harvey es consustancial con el peso intelectual de sus ideas. La difusión que recibieron por sus obras fue particularmente significativa. En ellas reflejaron la necesidad de articular el trabajo de los movimientos sociales urbanos en un marco internacional y globalizado.

Aportes y soluciones en la construcción de la ciudad

En el pensamiento de Lefebvre y Harvey la idea de un movimiento revolucionario de escala planetaria aparece reforzada por el derecho a la ciudad. Tratándose de un derecho, la lucha por su conquista debe apuntar al “control democrático sobre la producción y uso del excedente” (Harvey, 2013, p.46). La raíz histórica de esta apreciación se ubica en la fase socialdemócrata de la economía mundial, cuando el plusvalor fue absorbido por los Estados y luego reinvertido en la ciudad. Con el cambio en el orden económico mundial los beneficios de esta política se estancaron, especialmente porque en la etapa neoliberal de los ochenta el control del excedente pasó a manos de la burguesía.

Con el creciente poder que la burguesía venía tomando en la sociedad, y luego de los programas de ajuste estructural y la reducción de la burocracia estatal en la sociedad europea, los países no siguieron aumentando sus ingresos por la vía del control del excedente. Estadísticas de la OCDE sobre este asunto evidencian que el PIB de los países desarrollados se mantuvo constante desde la década de los setenta hasta hoy (Harvey, 2013). Aunque ocasionalmente la porción del plusvalor que los Estados fiscalizaban aumentaba, de estos incrementos no solían obtenerse buenos resultados. Para Harvey (2013) la sociedad no debía ilusionarse con los aumentos que esporádicamente ocurrían en la recaudación impositiva, pues éstos solo servirían de algo si los Estados conseguían reformarse bajo “el control democrático del pueblo” (Harvey, 2013, p.47). Con esta advertencia, Harvey inicia una discusión sobre la existencia de movimientos neoliberales en la historia que, a la vez que abogaban por la reducción de los Estados, suscribían con estos pactos que servían a los grandes capitales. Pero poner remedio a la paradoja de un movimiento liberal que abogaba por un Estado mínimo, pero a la vez intentaba controlarlo, era difícil. Más si la izquierda, cuando ocasionalmente se hacía con el poder de algún Estado, ignoraba cómo desarrollar políticas efectivas para administrar el bien común.

La mención al papel del Estado y su relación con la propiedad privada no puede hacerse sin mencionar el clásico dilema que se planteó la sociedad mundial cuando Garret (1968) escribió *La tragedia de los comunes*, un polémico ensayo que justificaba la administración privada de los bienes comunes en la sociedad. A partir de este ensayo, Harvey analiza los dilemas de la izquierda cuando comenzó a preguntarse quién debía administrar el bien común. Aunque la respuesta evidente apuntaba a los movimientos sociales, las comunidades y las bases organizadas, el problema fue mucho más allá: la respuesta dependía del funcionamiento de los movimientos urbanos y de los principios que estos diseñaban para administrar el bien común.

Al no estar todos los movimientos de izquierda igualmente constituidos mediante estructuras verticales, y muchos de ellos practicar la horizontalidad en la toma de decisiones, era difícil que afrontasen eficientemente las demandas que planteaba la administración del bien común. Si la democracia era más o menos eficaz, tenía que ver con lo rápido que se tomaban algunas decisiones. Y ya fuera desde el pragmatismo o desde la defensa de la horizontalidad, la izquierda no encontraba solución a este problema. De allí que Harvey (2013) propusiera medidas que no siguieran apostando por la buena voluntad de las personas. Al fin y al cabo "la historia nos ofrece muy pocas pruebas de que

tal redistribución [horizontal del poder] pueda funcionar por las buenas de manera estable” (p.131). El resultado de democratizar hasta sus últimas consecuencias la organización social históricamente se ha traducido en un incremento de las desigualdades entre comunidades que, frente a un escenario de horizontalidad en la toma de decisiones, no tiene la fuerza ideológica para hacerse escuchar. O para competir con comunidades más grandes y de amplia tradición.

Pero el único problema que enfrentaba la izquierda no era la administración del bien común. Cómo aprovecharlo fue el segundo dilema que afrontaron los que abogaron por la revolución del mundo urbano. Frente a bienes escasos, o que culturalmente estaban asociados a un grupo étnico o social, Harvey planteó el dilema de las políticas de cercamiento que buscaban su preservación. ¿Cuándo es necesario preservar un bien común limitando su uso y acceso a la población? Harvey es pragmático: el cercamiento se justifica si el bien común es administrado por movimientos sociales, grupos de interés o comunidades organizadas. Pero esto no implicó que las dudas sobre la izquierda y su papel en la lucha revolucionaria se despejasen por completo. Al igual que Murray Bookchin, Harvey (2013) sostuvo que el municipalismo libertario, una tesis anarquista para la administración local del bien común, "puede (...) quedar vacía o incluso ser utilizada para fines estrechamente conservadores" (p.131). En Lefebvre (1976) surgió la misma interrogante: “Pero, ¿el poder para hacer qué? ¿Acaso se trata únicamente de llevar a buen término, para y con la clase obrera, la lucha de clases? De acuerdo, por supuesto, pero, ¿y después?” (p.141). Lefebvre planteó su respuesta desde el dilema de detener el desarrollo y el crecimiento de las ciudades (lo que finalmente él mismo consideró un imposible) o apostar por un desarrollo social cualitativo. Se trató entonces de orientar el desarrollo al tiempo que trató de limitarse bajo el argumento que afirmaba que crecer no siempre significó desarrollarse.

Para enfrentar la tentación libertaria, Harvey (2013) adoptó la propuesta que hace Bookchin sobre los consejos federales de gobierno. La idea establece que "asambleas confederales supervisarían la administración y gobierno de políticas decididas en asambleas municipales, y los delegados serían revocables y responsables en todo momento ante las asambleas municipales" (p.132). La fórmula también supone lanzar puentes entre distintas comunidades para reconfigurarlas como redes confederales. Así dispuesto, el poder nacería de las bases y se irradiaría hacia los líderes. Además, con asambleas confederales emergería una política opuesta al modelo liberal, pero a su vez alternativa a la que propone el marxismo clásico.

De acuerdo a Harvey, las nuevas formas de hacer política significaron actuar “en pro de cierto tipo de autonomía cultural” (p.166). Fueron el motor más poderoso que la izquierda mundial utilizó en favor de sus luchas y propuestas. En Lefebvre (1976) este asunto se plantea de manera similar: las modificaciones de orden cualitativo (culturales) de la ciudad están por encima de las transformaciones cuantitativas, que generalmente apuntan al crecimiento y los desarrollos económicos conmensurables. Según Lefebvre, la producción del espacio y su gestión colectiva no pueden medirse objetivamente. La vieja hipótesis según la cual "el crecimiento cuantitativo respondía y daba solución a todos los problemas" fue reemplazada por la tesis de la "modificación cualitativa en las fuerzas productivas en sí mismas" (Lefebvre, 1976. p.226), muy necesaria en virtud de que el crecimiento indefinido se ha vuelto insostenible.

La dimensión cualitativa del cambio que sostuvo Lefebvre es equivalente al planteamiento del capital simbólico de Harvey. Para este último la evidencia del cambio que la sociedad mundial estaba experimentando era la ciudad de Porto Alegre, urbe que se erigió en los ochenta por encima de otras capitales europeas y norteamericanas como pionera de la izquierda global. Fue en Brasil, de la mano del Partido de los Trabajadores, donde nació un tipo especial de capital simbólico de escala planetaria. Después de Porto Alegre, en términos de los análisis que se derivan de Harvey y Lefebvre, los problemas y las políticas se entendieron desde una dimensión cualitativa. Así comenzaron a diagnosticarse nuevas subjetividades y se establecieron escenarios alternativos al de la lucha obrera local y restringida.

Retos a superar en la construcción del socialismo

Uno de los mayores retos intelectuales que enfrentó el socialismo fue entender que "la adhesión a valores 'puros' de autenticidad y originalidad y a una estética de las peculiaridades de una cultura" no era razón suficiente para hablar de una política progresista de oposición (Harvey, p.165). Algunas experiencias negativas resultaron del exagerado interés por buscar y construir un capital simbólico propio y diferenciador, lo que se tradujo en políticas nacionalistas y neofascistas. En este sentido, Harvey comenta que en esta búsqueda de hacerse diferentes, la crítica marxista fue bastante dura al catalogar a los movimientos urbanos emergentes como grupos orientados a la reivindicación y la reforma, pero no a la revolución.

Apostar por un cambio revolucionario parecía imprescindible. Las reformas que facilitaron el "control obrero y otros movimientos análogos -tales como los proyectos de propiedad comunitaria, la llamada economía «moral» o «solidaria», sistemas locales de comercio o trueque, y la creación de espacios autónomos" (*Ibíd.*, p.180), demostraron su inviabilidad como modelos alternativos a la producción capitalista. El fracaso de este estilo organizativo se debió a que su modo de producción, aunque novedoso, se insertó dentro de los esquemas de la competencia capitalista. Producir con las leyes del mercado obligó a las empresas socialistas a modificar sus sistemas de producción para aumentar la rentabilidad. Lo hicieron al reducir sus costes de trabajo por medio de la división del trabajo y la entrada en circuitos donde tenían que reproducir el comportamiento de los productores capitalistas para ser competitivos.

De acuerdo al pensamiento de Harvey, la abolición de las actuales relaciones de producción no puede seguir orientándose de acuerdo a criterios reformistas o reivindicativos. En su lugar, se propone "una alternativa política y social al funcionamiento de la ley capitalista del valor en el mercado mundial" (p.181). Apostando por alternativas afines, Lefebvre (1978) plantea una revolución cultural, a la que se sume una revolución económica que satisfaga las necesidades sociales de la población; y una revolución política, para el control democrático del aparato estatal.

Harvey y Lefebvre también coinciden al enfatizar que el accionar revolucionario no puede orientarse más desde la organización del trabajo y la producción. Harvey plantea a este respecto que la revolución debe articularse desde movimientos sociales que posean un carácter eminentemente urbano. Un asunto que en Lefebvre (1978) se esclarece cuando duda del obrero como un actor revolucionario. También al plantear como estrategia la apropiación del espacio por colectivos que formen parte integrante del movimiento político de los países.

Aunque Harvey y Lefebvre tienen coincidencias sobre la necesidad de trascender al obrero como actor central de la revolución, la incertidumbre alrededor de esta figura es distinta en uno y otro autor. Mientras Harvey considera que el obrero perdió vigencia por factores económicos, como cuando el sector servicio desplazó a la industria tradicional, en Lefebvre esta pérdida cobra un significado diferente. El obrero se presenta ahora en su dificultad para superar la alineación. La clase obrera ya "no posee espontáneamente el sentido de la obra. Este sentido está atrofiado. Ha desaparecido casi, junto con el artesanado, los oficios, y la calidad" (pp.168-169). Además, la revolución ya no puede contar con el obrero porque la producción social del espacio urbano ya no es un bien que

le pertenezca exclusivamente a él. Lo fue evidentemente en un momento de la historia, cuando nace la ciudad industrial, pero hoy la construcción de la ciudad pertenece a otros actores.

Fundamentación de la propuesta de Lefebvre y Harvey

En el pensamiento de Lefebvre (1978) y Harvey (2013) las relaciones de clase y de propiedad se comprenden considerando a la ciudad como punto de partida. Lo novedoso de un planteamiento como este es el cambio que significó para el marxismo analizar las relaciones de producción desde un enfoque alternativo. Hasta Lefebvre y Harvey no era común plantearse las relaciones de producción en el marco de la urbanización y la ciudad. Mucho menos investigar la relación entre el crecimiento de las ciudades, la macroeconomía y las crisis del capital asociadas al mercado inmobiliario. De acuerdo a la interpretación de Varea (2015), “para Lefebvre, al igual que para Harvey, no es posible encarar los problemas urbanos sin considerar la relación que estos tienen con el sistema productivo dominante de la época” (p.54).

Es en Harvey (2013) donde comienza a tomarse conciencia sobre cómo la gentrificación, la distribución del suelo urbano y la privatización de los servicios se constituyeron en la era actual como el nuevo mecanismo de explotación de la clase asalariada. Las mismas preocupaciones las tuvo Lefebvre (2013) cuando afirmaba que “el alza de los precios vinculados a la escasez no se produce como un hecho aislado. Paralelamente se produce una estrategia de expulsión de individuos o grupos 'incómodos' e 'inquietantes' hacia las periferias" (p.19).

Aunque las voces que denunciaron estos mecanismos provenían de la crítica marxista, en especial de Harvey y Lefebvre, la explotación laboral moderna todavía hoy el mundo no la toma como una realidad. Por ejemplo, la academia insiste en evadir la conexión que existe entre el mercado de vivienda y las crisis que el capitalismo ha sufrido desde el "Crack" de los años treinta hasta nuestros tiempos. Para Harvey, la crisis del capital 2007-2009 resultó del ofrecimiento irracional de créditos que alteraron el mercado de viviendas, que se otorgaron sin más fin que aumentar especulativamente la demanda y por ende las ganancias. Con los préstamos sin soporte el dinero en circulación se incrementó, proyectando una imagen ficticia (o burbuja) de una economía en crecimiento.

El mercado inmobiliario, como argumenta Harvey, se constituyó en el siglo XX en el mecanismo idóneo para la absorción de los excedentes de capital y de trabajo. Su función

fue y sigue siendo relevante, especialmente porque los tiempos de las ciudades, con sus extendidos periodos de trabajo y larga vida de las inversiones en infraestructura, son más largos que los tiempos de la industria. Debido a que el retorno de la inversión urbana se materializa en un período muy largo, su funcionamiento depende de una acertada combinación de capital financiero e intervención estatal. De allí que la burguesía intente asegurar la reproducción del capital mediante el manejo de los excedentes y la expropiación de los bienes comunes a la población. Y no podía ser de otro modo. Harvey (2013) afirma que "el medio principal mediante en el que se produce esa expropiación en el contexto urbano es por supuesto la extracción de rentas del suelo y los inmuebles" (p. 122). Este mecanismo facilita que una clase social le imponga al resto sus valores, formas de hacer política y cosmovisión del mundo y de la vida. Es por esto que Harvey quiere comprobar que los derechos de propiedad privada individualizados son inviables, atentan contra el desarrollo y no contribuyen a maximizar el bien común. En esta misma línea de pensamiento ubicamos a Lefebvre (2013), quien intenta convencer demostrar que el bien común no es algo que la burguesía menosprecie. Su uso hegemónico "sirve para la constitución, a partir de una lógica subyacente, y con la ayuda del saber y de la técnica, de un sistema" (p.72). El espacio es por ende "un instrumento político intencionalmente manipulado [...] siempre al servicio de una estrategia" (Lefebvre, 1976, p.31). También es el lugar donde las relaciones de producción capitalista se propagan, por lo que cada vez es más un espacio instrumental (valor de cambio) y no de apropiación (valor de uso).

Como engranado de intereses y políticas para el control de la ciudad, el espacio de Lefebvre (1976) es más una propiedad cualitativa que cuantitativa de la realidad. Se le concibe como lo "vivido" en su relación con la práctica social, también como un producto social que, tal como lo denuncia Harvey, aún muchos se resisten a entender. Mas lo importante es reconocer que el bien común en el modo de producción capitalista adquiere "una especie de realidad propia, de similar alcance [...] que la mercancía, el dinero y el capital (...)" (Lefebvre, 2013, p.86).

La función de los bienes para la lucha revolucionaria constituye un nuevo campo de estudio para la crítica marxista. La movilización de las fuerzas del capital que pretenden un proyecto hegemónico de vida urbana ha producido "algún tipo de lucha de clases" en el seno de la sociedad (Harvey, 2013, p.171). Frente a esto, los movimientos sociales se presentan a la sociedad con un rostro eminentemente urbano. Esto nos habla de la idoneidad de la ciudad como campo para la disputa del poder. Las luchas ahora tienen su epicentro en la ciudad y no en la fábrica, lo que pone de manifiesto su capacidad para

alterar la economía urbana. Harvey lo ejemplifica al señalar cómo la economía de ciudades como Los Ángeles, Chicago o La Paz se ha logrado paralizar producto de la acción de movimientos sociales urbanos. O cómo los nuevos movimientos sociales, aprovechando la centralidad espacial de algunos monumentos importantes, en lugares como Tahrir, Tiananmen, Syntagma y París, han alterado el orden público y se han hecho del control de rutas de abastecimiento a las ciudades.

Las formas vigentes de la política "desde finales de la década de 1990, sugieren que nos encontramos en una fase particular y radicalmente diferente de la lucha anticapitalista" (Harvey, 2013, p.176). El proletariado tradicional salió de las ciudades cuando las grandes industrias ya no operaban en los centros más urbanizados. Pero esta pérdida no debe verse como el fin de la lucha revolucionaria, sino como una invitación a "cambiar nuestra concepción del proletariado para incluir en él las hordas de productores no organizados de la urbanización" (Harvey, 2013, p.191). De manera similar lo expresa Lefebvre (1978): "El desarrollo de la sociedad solo puede concebirse en la vida urbana" (p.165). La vida pierde sentido cuando la industrialización se concibe como meta y finalidad de la sociedad urbana. La pérdida del sentido de la obra tiene como consecuencia que el proletariado tradicional ya no reconozca la fuerza que una vez le asignó el marxismo más conservador (Lefebvre, 1978). Frente a nuevas condiciones, los cambios en la fuerza del proletariado fueron más aparentes que reales. De allí que las ciudades modernas sean hoy fábricas de relaciones de clase donde los eternos excluidos sobreviven con trabajos temporales, precarios, itinerantes e informales. Pero es con ellos, a su vez, los productores y reproductores de la ciudad moderna, que se comienzan a formalizar grupos políticos que luchan por condiciones de empleo dignas en oficios típicamente temporales y precarios como el servicio doméstico y las ventas ambulantes.

Pero la fortaleza de la organización social que ahora prevalece no comprende solamente a trabajadores excluidos de los circuitos formales de la economía. Junto a cada movimiento obrero operan casas vecinales y centros comunitarios que dan apoyo logístico y moral a las luchas de los trabajadores organizados. Para Harvey (2013.), a pesar del cambio histórico, sigue siendo cierto que la organización social funciona alrededor del trabajo, pero también en torno al hábitat de la ciudad. Es en el mundo urbano donde se construyen los puentes que "han sido tan importantes para el mantenimiento de las luchas obreras como la organización en el lugar de trabajo" (p.194). De acuerdo a esta tesis, las luchas obreras tradicionales seguirán vigentes si son capaces de articular un "enérgico y sólido apoyo de fuerzas populares asentadas en el entorno circundante al nivel

comunitario” (Harvey, 2013, p. 203). Lo que a su vez dependerá de su amplitud para entender que el trabajo en estos tiempos abarca la producción y reproducción de la vida urbana. O incluso, que la ciudad no solamente se construye desde condiciones objetivas (cuantitativas), sino también desde la vida cotidiana y el quehacer diario de los habitantes. Son estas las mismas premisas de Lefebvre (1978) cuando retoma, aún sin perder las esperanzas, al obrero. Y concluye: "solo él puede renovar el sentido de la actividad productora y creadora [...] Él tiene, pues, la capacidad de producir un nuevo humanismo, diferente del viejo humanismo liberal (...)" (p.168).

Suelo urbano

El urbanismo de Harvey y Lefebvre está confrontado por el valor del suelo urbano y su conquista por los grandes capitales. Los primeros planteamientos sobre el suelo en su referencia a la vivienda corresponden a Engels (1873). En su denuncia de las políticas que desplazaron a los barrios de las grandes capitales, Harvey y Lefebvre retoman a Engels para contrarrestar la idea liberal según la cual el suelo perdió valor con el fin del feudalismo. Así lo declara Lefebvre (2013) cuando afirma que el espacio y la tierra no desaparecieron ni fueron absorbidos por la producción industrial. La movilización del espacio no puede estudiarse sin considerar que esta comenzó por la resignificación del suelo. Incluso a la tierra, en un momento de la historia, le fue arrancada toda forma de propiedad tradicional y transmisión patrimonial. Lo que antiguamente se transformaba lentamente, en la sociedad capitalista alcanzó un nuevo uso: ya no solo la tierra comienza alquilarse y venderse como antes igualmente se hacía. Ahora una buena parte de su valor proviene de lo que Lefebvre denomina volumen urbano: apartamentos, oficinas, plazas, terrazas y todo un sinfín de equipamientos. En su facultad de mercancía, el suelo y todo lo que se construye sobre él se concibe desde el trabajo y las relaciones sociales que implica su producción. Pero como toda mercancía, oculta su existencia social. No la deja ver en razón “de todas las abstracciones, de todas las formas, incluida la ficción jurídica y legal de la propiedad de todo cuanto parecía irreductible en principio a la apropiación privada o privativa” (p. 256).

Si bien es cierto que en algún momento el suelo fue el vestigio de una clase histórica, donde la producción del espacio dependía de pequeñas empresas artesanales, en los últimos años ha comenzado a hablarse de un sistema que toma posesión del suelo hasta convertirlo de nuevo en el elemento central de la economía. Es en medio de esta

valorización histórica donde Harvey se conecta estrechamente con Lefebvre. Para el geógrafo británico la burguesía resignifica el suelo para justificar la desocupación del proletariado de los centros de las ciudades. Las razones abarcan la salud pública, el ornato, la ampliación de avenidas y la demanda de espacios para la construcción de centros financieros y oficinas gubernamentales. En principio, estas políticas le dieron a la burguesía excelentes beneficios, pero el desplazamiento de los pobres terminó produciendo el mismo resultado: los barrios desaparecían y al cabo de un tiempo se reedificaban en algún lugar cercano. Como ocurrió con relación al desplazamiento de los obreros que vivían en las viejas edificaciones de los centros de las ciudades europeas. Los inmuebles dispuestos en estas áreas de la ciudad, cuando se depreciaban por el uso y los años que llevaban construidos, resultaban incompatibles con el valor del suelo donde se asentaban. Harvey (2013) documenta a este respecto que al Estado francés le llevó casi cien años convertir a París en una metrópoli burguesa. La referencia que hace Engels sobre esto es todavía más precisa: "los callejones más escandalosos desaparecen con gran contento de la burguesía por su colosal éxito, pero aparece de nuevo en algún otro lugar" (Engels, 1873, pp. 260-261; citado en Harvey, 2013, p.38).

El paso del tiempo no detuvo el abuso del derecho a la expropiación que el Estado se acreditó en complicidad con la burguesía y otros grupos de poder. El problema del desplazamiento se justificó por razones de interés público. La mayoría de las veces se expulsaron a "quienes residían desde hace tiempo en una vivienda razonable, en favor de usos más rentables del suelo" (Harvey, 2013, p.41). En el marco de la sociedad norteamericana, por ejemplo, Harvey señala que estas decisiones solo encontraron el rechazo de las masas de afectados. Los órganos de contrapeso del poder central las respaldaron al señalar que el cambio de uso de los suelos y la construcción de mejores edificaciones iban a revalorizar su uso e incrementarían la base de recaudación de impuestos municipales.

La consecuencia del desplazamiento forzado fue la marginalización de las personas y el crecimiento periférico y sin control de las ciudades. Cuando el suelo urbano comenzó a tratarse como una mercancía, se convirtió en "una forma ficticia de capital que deriva de las expectativas de futuras rentas" (Harvey, 2013, p.53). Es así que la historia macroeconómica de los siglos XX y XXI se resume en el afán de obtener mayores ganancias con la venta y alquiler del suelo urbano. De ahí también que el factor inmobiliario pasara a ser la principal causa de las crisis globales que Harvey documenta

desde el "Crack" de 1929 hasta la más reciente burbuja inmobiliaria de los años 2007-2009.

Las críticas de Harvey también caben situarla en el marco de la interpretación que hace Lefebvre (2013). Para el intelectual francés el problema inmobiliario y del suelo comprende los circuitos secundarios de la economía. No obstante, contrario a Harvey, quien sitúa su análisis en la crisis asociada a la especulación inmobiliaria, él se interesa en el crecimiento de las economías cuando el capitalismo optó por las llamadas *soluciones espaciales*. De la forma en que Lefebvre (2013) lo interpreta, el sector inmobiliario comenzó a ser importante para el capital cuando "el circuito convencional [entró] en repliegue" (p.18). La caída en la producción de maquinarias y bienes de consumo abrió paso a nuevos mecanismos de reproducción del capital. De modo que la burguesía tomó posesión del suelo incentivada por las escasas trabas burocráticas y la facilidad de operación que representaba el negocio inmobiliario y de la construcción.

Lefebvre (2013) también reseña la historia del capital cuando las inversiones en el espacio urbano se hicieron frenéticas y la movilización de recursos sin trabas burocráticas incentivó la destrucción y reconstrucción del espacio. Es en la dinámica infinita de desplazar, construir y volver a edificar donde Lefebvre expone la lógica que permitió al capital sobrevivir a la crisis de la economía fabril. Harvey (2013) representa esta misma dinámica a través de la liberalización del suelo, que comenzó a implementarse con fuerza en las ciudades más importantes de Europa en la década de los ochenta. La estrategia para liberalizar las fuerzas del mercado consistió en dejar de reinvertir el excedente directamente en las "barriadas, ciudades y regiones menos aventajadas". Por el contrario, las ciudades se entregaron a los grandes capitales con el fin de impulsar "polos de crecimiento 'empresariales' más dinámicos" (p.54). Para justificar esta estrategia, la burguesía argumentó que las desigualdades urbanas se reducirían una vez que el capital cosechara los frutos de sus inversiones y distribuyera el excedente que anteriormente administraban las ciudades. Ello sería el producto, pues, de la reinversión del capital en obras y nuevas fuentes de empleo para la ciudad. Es evidente, tal como lo señala Harvey, que las políticas urbanas que favorecieron a la burguesía representaron una mejoría para las ciudades en términos de acumulación de capital, pero al mismo tiempo significaron el desplazamiento y la marginalización de sectores importantes de la población.

De acuerdo a Harvey, la desregulación del tema urbano favoreció el incremento del número de hipotecas que el sistema financiero de los países más desarrollados otorgó a la ciudadanía. El Banco Mundial atribuyó esta expansión a innovaciones financieras y a la

titularización de hipotecas residenciales que estaban en manos de poblaciones de escasos recursos económicos. La lógica subyacente era que los habitantes que disfrutaban de una vivienda propia eran más propensos a participar en su comunidad y, por ende, a trabajar en la reducción del crimen y otras mejoras concernientes al medioambiente, la educación y la cultura. La posición de Harvey respecto a las políticas inmobiliarias liberales expone que la tierra debe concebirse como un bien de uso y no cambio. Lefebvre (2013) lo considera de igual forma: movilizar "el espacio con fines de su producción tiene exigencias serias" (p.370).

El incremento en el número de hipotecas a sectores de bajos recursos tuvo un efecto doblemente pernicioso: por un lado, obligó a sectores vulnerables a poner su casa en venta por precios irrisorios. No tuvieron más opción debido a que ocupaban áreas donde la baja calidad de las viviendas no guardaba proporción con el valor del suelo urbano. Por otra parte, el otorgamiento sin control de nuevas hipotecas generó una demanda que incrementó artificialmente el precio de viviendas que eran de interés social. El resultado fue el aumento en el precio de los alquileres y el posterior desplazamiento de habitantes que no estaban preparados para confrontar a las inmobiliarias que ansiaban expulsarlos de sus casas.

La resignificación del suelo en el capitalismo habla también del capital ficticio, un concepto que Harvey (2013) y Lefebvre (2013) plantean para analizar la relación entre el suelo urbano, la vivienda y la economía. Como fetiche, en los términos que Marx planteó este concepto, el capital ficticio es un fenómeno que otorga valor al flujo de interés que los bancos y el Estado recibe de vuelta cuando otorgan un crédito para adquirir o construir una vivienda. Más precisamente, Harvey (2013) explica: "Cuando el banco presta a un consumidor para que se compre una casa y recibe a cambio un flujo de interés, hace que parezca como si en la casa hubiera algo que está produciendo directamente valor, cuando no es así". El verdadero valor de la vivienda no proviene de ella misma, sino de "la producción de valor en algún otro lugar: impuestos o extracción directa de producción de plusvalor (...) Y para Marx, por supuesto, el único lugar donde se crean el valor y el plusvalor es en el proceso laboral de producción" (pp. 69-70).

Con argumentos similares a los de Harvey, Lefebvre (2013) cuestiona la forma como el capital define el valor del suelo y los inmuebles. Al ser el espacio una relación social inherente a las relaciones de propiedad, no puede definirse como una mercancía. Ello no implica, sin embargo, que el espacio no pueda consumirse. Tampoco es algo que no pueda interpretarse como un medio de producción. Si el espacio es un elemento que se consume

y sirve para crear nuevos bienes, entonces está unido a las fuerzas productivas, la división del trabajo social, la naturaleza, el Estado y las superestructuras de la sociedad. De modo que, para Lefebvre (2013), el valor del suelo no desaparece con el fin de la sociedad feudal y el nacimiento de la producción industrial. Por el contrario, ahora absorbe mucho más que la sola agricultura. Comprende la ciudad y con ella al ocio. También al subsuelo y sus materias primas como el petróleo y el gas.

Para Lefebvre (2013) la relación del hombre con el suelo abarcó muchas más esferas de la vida en el sistema de producción capitalista que en los sistemas esclavista y feudal. Con el capitalismo el suelo comenzó a emplearse de la forma en que se explota una mercancía. Pasó también a estar sujeto a sus leyes de producción, distribución y consumo. La fetichización, entendida en los términos que antes se explicaron, facilitó que el capital se adueñara de todo el espacio preexistente. Lo hizo urbanizándolo, "haciéndolo repetitivo, anulando las diferencias espacio-temporales, destruyendo la naturaleza y el tiempo natural" (p.360).

La sobredimensión del valor (especulación) de los mercados de la vivienda y del suelo es la causante de buena parte de las burbujas financieras que cada cierto tiempo estallan en las economías de los países desarrollados. Cuando la demanda de un terreno o una vivienda se incrementa, el sistema financiero y las inmobiliarias no suelen retirarse si el mercado de estos bienes se reduce producto de las fluctuaciones corrientes de la economía. En lugar de ello, "cuando la reserva de compradores verdaderamente solventes se agota, ¿por qué no descender un poco más en la escala de ingresos a consumidores de alto riesgo, acabando con compradores sin ingresos y sin garantías que podrían ganar de chiripa la propiedad al subir los precios? Y así siguen las casas hasta que la burbuja estalla" (Harvey, 2013, p.81).

La diferencia de enfoque sobre la influencia de la economía en las ciudades no deja de lado que entre Lefebvre y Harvey existe una coincidencia más fuerte que cualquier disimilitud. Tal como lo plantea Varea (2015), lo que vincula la obra de uno y otro autor es la concepción de la ciudad desde una visión que supera lo estrictamente arquitectónico. En su lugar, en ambos pensadores la visión de la ciudad se amplía y comienza a vincularse con su dimensión social, cultural, económica y política. De allí el valor de la obra de Lefebvre y Harvey y su repercusión en los procesos de planificación participativa que cada uno alentó desde su visión de la ciudad y el mundo urbano.

CAPÍTULO III

LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y SU CONTRAPOSICIÓN EN LA ESFERA REPRESENTATIVA

En este capítulo se presenta el concepto de democracia moderna desde sus enfoques representativo y participativo. Esta precisión responde a la necesidad de distinguir entre las formas de ejercicio democrático que más influencia han tenido en la civilización occidental desde que emergieron nuevos espacios de participación para la ciudadanía. En función de este objetivo, en el presente capítulo se especifican las distintas formas de abordar la definición de democracia y los supuestos fundamentales de las democracias representativa y participativa. Finalmente, como aspecto sustantivo, se presenta el tema de la democracia participativa en Latinoamérica, especialmente en relación a cómo la misma fue posible en la región y sus aspectos teóricos más elementales.

Principios fundamentales en la definición de democracia

Aunque representación y participación son formas contrapuestas de entender la democracia, no es cierto que una de estas modalidades democráticas sea verdadera y la otra una burda falsificación (Bovero, 2001). Para distinguir una democracia de una no-democracia no es preciso evaluar si los mecanismos de consulta se basan en los principios de la representación o, en cambio, en la consulta permanente a la sociedad. En su lugar, debe evaluarse si los “sujetos a los cuales se dirigen las decisiones colectivas (leyes y actuaciones públicas) tienen el derecho-poder de participar, cada uno con peso igual al de los otros, en el proceso que conduce a la determinación y a la adopción de esas decisiones” (Bovero, 2001, p. 42). La diferencia entre una y otra forma se sostiene en la estructura que cada una emplea para tomar las decisiones. Mientras en la democracia participativa son los ciudadanos quienes votan para decidir por ellos mismos el contenido de las decisiones colectivas, en la democracia representativa los ciudadanos eligen a las personas que tomarán, en su nombre, las decisiones sobre el bien común. Pero sea representativa o participativa, el elemento común a cualquier forma democrática es el sufragio universal.

Otro elemento se refiere al contenido de las decisiones que se toman en una democracia ¿Puede un gobierno llamarse democrático atendiendo exclusivamente al carácter formal de las decisiones que se toman?, o en su lugar: ¿se consideraría democrático si atiende

exclusivamente a la defensa de algunos derechos fundamentales? De acuerdo a Bovero, la democracia formal se refiere a las estrategias de distribución y ejercicio del poder político, mientras que la democracia sustancial prioriza los contenidos y los fines sociales de las decisiones.

La democracia según Bovero se refiere por tanto al “quién” y “cómo” de las decisiones políticas. Es decir, quién debe decidir y bajo qué supuestos deben tomarse esas decisiones. De ningún modo atañe al contenido de las mismas. Una medida sería democrática si respeta la voluntad general y se toma de acuerdo a principios que garanticen la legitimidad de los procedimientos de elección y distribución del poder político. En su simplificación más extrema, Bovero (2001) rescata a Bobbio, según el cual la democracia consiste en la “suma de dos elementos esenciales, el principio de ‘a cada cabeza un voto’, sobre el cual se funda el sufragio universal, y la regla de mayoría, cuya aplicación implica que cada individuo debe contar por uno solo, y nadie debe contar menos que otro” (p. 45). La democracia es, por tanto, un mecanismo formal para la toma de decisiones, que de ningún modo debe entenderse como una modalidad sobre el fin que esta persigue o para qué cosas debe ser usado ese poder, o cuáles decisiones deben tomarse, o cuál ideología seguir. Si sería democracia, en cambio, “una forma de gobierno que puede albergar una amplia gama de contenidos, es decir, de direcciones políticas distintas y alternativas entre sí” (Bovero, 2001, p. 47).

En esta misma línea, la contraposición democracia liberal – democracia social atiende a la disputa entre capitalismo y socialismo. Si tentativamente se plantea como cierta la tesis de la democracia formal, donde prevalece la concepción procedimental de las decisiones colectivas (democracia sin adjetivos), tanto la vertiente liberal como la social tendrían que desecharse por centrarse en los fines y no en los medios de los mecanismos democráticos. Aunque históricamente la tesis más difundida concierne a la democracia liberal, pues con ella se divulga el valor de la libertad que adoptan la mayoría de las constituciones en el mundo, la democracia socialista replanteó la libertad con base en el principio de la justicia social. Pero la idea de libertad no solo concierne a los enfoques liberales y socialistas. Desde el enfoque del desarrollo que plantea Amartya Sen, la libertad es un valor que atañe al ser humano como “agente activo y responsable de las decisiones que hacen posible su realización y bienestar” (Giménez y Rodríguez, 2015, p. 38). De acuerdo a este planteamiento, la libertad no puede practicarse sin considerar el desarrollo humano como agencia y facultad dentro de la cual las personas desarrollan la capacidad de lograr sus objetivos en función de los valores que defienden. En el ideal de libertad de Amartya Sen

la relación entre democracia y libertad trasciende al enfoque liberal, que asocia el desarrollo a los ingresos, la producción y la elevación del consumo de la población. Más allá de esto, la libertad en democracia supone necesariamente ampliar las posibilidades de deliberación en procura de generar espacios para la toma de decisiones sobre las normas sociales y el funcionamiento de las instituciones.

Aun así, para Bovero el ideal de libertad y democracia, sea en el enfoque liberal o socialista, expresan una inviabilidad de orden racional, principalmente porque ponen sus ideales por encima de las reglas de juego (concepción procedimental). La disputa sobre lo que es y no es democracia debe trascender sus fines sociales últimos, retirar de sus discursos los modelos prescriptivos y, por tanto, los postulados que las diversas ideologías plantean en sus programas y doctrinas.

Pero incluso en el planteamiento de la democracia sin adjetivos de Bovero, la discusión sobre algunas libertades es fundamental. Las libertades que los modernos plantean, afines por demás a los principios liberales, refieren a la libertad personal, de opinión, de reunión y de asociación. Sin estas libertades sería difícil que el proceso democrático se amplíe y desarrolle cabalmente. Pero al mismo tiempo, una democracia donde los recursos no se distribuyan de manera equitativa, y los derechos sociales no estén garantizados, sería, sin más, un mecanismo de toma de decisiones donde las libertades solo podrían disfrutarlas un pequeño círculo de privilegiados. De modo que la libertad solo es posible si antes se garantizan los derechos sociales de los pueblos. Es por todo esto que Bovero finalmente reconoce que la contradicción entre la democracia liberal y democracia social es solo aparente. En su juicio, el valor de la democracia está más allá de los fines que con esta se persigan, pues la discusión sobre cuál debe prevalecer es aporética.

En la idea de Ferrajoli (2001), la democracia formal que plantea Bovero refiere a los procedimientos ideales que garantizan la toma de decisiones sobre asuntos de interés público. Lo formal respondería al “quién” (el pueblo o sus representantes) y al “cómo” de las decisiones (la regla de la mayoría), pero con independencia de sus contenidos. La crítica de Ferrajoli a esta concepción formal de la democracia se resume en el siguiente cuestionamiento: ¿Un sistema en el cual se decidiese por mayoría la supresión de una minoría, o incluso de la misma democracia, podría llamarse democrático? Para Ferrajoli, una verdadera democracia, si bien tiene que respetar el carácter formal de sus presupuestos, también debe procurar alguna clase de acuerdo global (sustancial) que viabilice la continuidad y acuerdo democrático. En su precisión más determinante, una

democracia debe establecer límites de carácter sustancial, o sea, limitar “los contenidos de las decisiones legítimas (...)” (Ferrajoli, 2001, p. 14).

De acuerdo a esta idea, “para que una ley sea válida es además necesaria la coherencia de sus significados con la reglas y principios que bien podemos llamar normas sustanciales sobre la producción, dado que invisten, precisamente, los contenidos y, por tanto, la sustancia de las decisiones” (Ferrajoli, 2001, p. 17). Los principios o contenidos de una democracia son por tanto irrenunciables, y ninguna democracia, aun cuando exalte de modo supremo su carácter formal, puede desvincularse de este primordial principio. Tal idea se reafirma en los aspectos sustanciales que las democracias comúnmente disponen en la primera parte de las cartas constitucionales, donde están establecidos los principios de igualdad, la paz y otros similares. Es allí, precisamente, donde la propia democracia establece sus límites y todo aquello que la vincula con las decisiones que la mayoría puede o no tomar.

En una ampliación de las libertades que Bovero plantea, Ferrajoli defiende cuatro libertades, que amplifican y redefinen los principios liberales de la libertad. De acuerdo a su modelo tetra-dimensional de democracia, existen cuatro derechos que toda democracia debe defender: los derechos políticos, los derechos civiles, los derechos de libertad y los derechos sociales. Los derechos políticos y civiles refieren a la democracia formal que plantea Bovero. Pero en la idea de Ferrajoli, estos derechos serían de carácter secundarios o instrumentales. Su función atañe a la legalidad del orden político en tanto garantizan la legitimidad de las decisiones (normas claras sobre cómo debe realizar el sufragio, tiempo de permanencia en el poder, distribución y estructura de los poderes públicos, etc.). Por su parte, los derechos de libertad y sociales (primarios o sustanciales) son aquellos que el poder político y civil nunca, bajo ninguna circunstancia, puede desconocer, o que le es obligatorio satisfacer.

La democracia liberal / representativa

En la democracia representativa-elitista el poder lo ejerce un ejecutivo que centraliza las acciones en nombre del orden y la seguridad. Esta clase de democracia se sustenta en una ciudadanía pasiva y en el carácter elitista de una clase gobernante. En su definición más amplia, la democracia representativa “resuelve el conflicto en ausencia de una base independiente, encomendándolo a una élite representativa ejecutiva que aplica la autoridad (poder más conocimientos) en la consecución de los intereses agregados de su

circunscripción electoral” (Barber, 1998, p. 283). Con base en esta definición, la democracia representativa no prioriza elementos igualitaristas que aseguren una visión fuerte de los valores ciudadanos. En su lugar, tiende a la hegemonía por medio de la selección de élites gobernantes. Aunque la idea de una élite en el poder es ampliamente reconocida (Bovero, 2001; Hamilton, 1994; Manin, 2006), la mayoría de los autores recalcan que los gobiernos representativos de ningún modo desechan la idea de tomar decisiones sobre el criterio del respeto a la voluntad popular.

Una de las razones que explicaría la escasa atención de los gobiernos representativos a las asambleas populares como expresión de la voluntad popular es la difícil aplicación de estos mecanismos en los Estados modernos. Los principios de la democracia directa que se aplicaban en la antigüedad son imposibles de emplear debido a lo difícil que es reunir a todos los ciudadanos en asambleas para debatir y tomar decisiones sobre el bien común. Además, en criterio de Hamilton (1994), la democracia directa de la Antigua Grecia fue posible gracias al reducido tamaño de la población y su consiguiente homogeneidad. No obstante, Manin alega que esta motivación no fue la que en definitiva hizo que los precursores de la democracia representativa desearan la participación en asambleas populares como mecanismo de consulta al pueblo. En lugar de ello, son los principios rectores de la representación tradicional los que hacen impracticable que los ciudadanos congregados en asambleas ejercieran algún rol. A este respecto se suele recalcar que, incluso en Estados grandes, y más aún con los adelantos tecnológicos-comunicacionales existentes, es posible trabajar en asambleas y tomar decisiones en órganos de consulta mayores a los estrictamente local.

El principio de elección de los mejores en que se basa la democracia representativa no está asentado en bases hereditarias o vinculadas a una clase noble como lo era en el pasado. Se asienta en su lugar en la selección de los que tienen una posición privilegiada en la sociedad, independientemente de los supuestos que se estipulen para definir esa superioridad (Bovero, 2001; Manin, 2006). La dimensión aristocrática está por tanto en el hecho de que los elegidos siempre serán distintos a los que les eligieron. El derecho al voto en ningún caso garantiza que todos tendrán la misma oportunidad de ser elegidos, pues es el poder político el que permite el acceso a los cargos públicos de gobierno y dirección. De hecho, solo unos pocos, incluso cuando la ley no establece diferencias entre los ciudadanos que deseen postularse a un cargo, gozan de este privilegio (Manin, 2006).

No obstante, el mismo Manin (2006) da el beneficio de la duda cuando plantea el carácter aristocrático de la democracia representativa. Si seguimos la definición de élite

que él establece, según la cual este término se aplica a los que “tienen el mayor grado de «capacidad» en su esfera de actividad” (p. 99), podría ponerse en entredicho que la democracia representativa tenga un carácter aristocrático. Por tanto, su empleo debe atenerse a su carácter estrictamente histórico. De hecho, en relación a las descripciones más aventajadas sobre la democracia representativa, Manin destaca su carácter esencialmente objetivo, pues en todas de ellas el calificativo de elitista se emplea para subrayar la diferencia entre el gobierno representativo y el gobierno del pueblo, y no tanto para recalcar la supuesta superioridad de los representantes sobre los representados.

De acuerdo a Manin, desde la fundación a finales del siglo XVIII de los primeros gobiernos representativos, ningún sistema de esta índole ha dado un carácter vinculante a los deseos que el electorado manifiesta en el proceso electoral. En la democracia representativa la posibilidad de sanción popular, y su capacidad de influir sobre los representantes, es posible a través del derecho que tienen a no reelegirlos. En efecto, esta idea la sostiene Hamilton (1994) al rechazar las críticas al sistema representativo, que indican que el carácter elitista de los representantes los aleja de la voluntad popular, pues tienden por su tendencia aristocrática al engrandecimiento de una minoría.

En su defensa de la representación, Hamilton asevera que el método más efectivo de control popular lo constituye la limitación de los períodos para los cuales los gobernantes resultan elegidos, así como la posibilidad que tiene la población de reelegirlos a ellos o a los partidos que los representan.

Las críticas a la democracia participativa son precisamente las que asientan el poder del gobierno representativo. Más que el debate, la deliberación o los acuerdos entre poblaciones numerosas, el valor de la democracia residiría en el consentimiento de las mayorías. Por tanto, tomar un camino A o B sobre un determinado asunto puede ser irrelevante en términos prácticos si ambas decisiones están bien fundamentadas y trabajan por el bien común. No es entonces la verdad ni el camino correcto lo que debe buscar la democracia, sino en cambio la legitimidad de las decisiones por medio del consentimiento. Haciendo que las decisiones sean posibles, se construye democracia (Manin, 2006).

Incluso, llevado a su máxima expresión, el principio elitista de la democracia representativa escapa del debate en el seno de los parlamentos. De acuerdo a Manin, en alusión a las ideas de John Stuart Mill, el gobierno de los mejores implicaría que los asuntos de naturaleza no estrictamente políticas deberían discutirse en comisiones de expertos al margen del parlamento. La función de éste, asevera, es allanar el camino del consentimiento nacional a las medidas adoptadas.

Los mecanismos de que se sirve la democracia liberal moderna para alcanzar el consenso nacional parten siempre de una estructura piramidal. Desde su base, conformada por ciudadanos racionales, hasta su vértice, que lo integran los órganos de gobierno, la estructura alberga elementos de intermediación entre el ciudadano y las élites. Aunque puede pensarse que la representación supone una ‘democracia mínima’, donde los ciudadanos entregan su poder sin otro mecanismo de control que la elección al término de los mandatos (García Marzá, 1996), entre la base y el vértice existe una amplia diversidad de grupos integrados por partidos políticos, colectivos y movimientos sociales que ejercen funciones de intermediación entre el ciudadano común y los grupos que están en el poder (Bovero, 2001). Si bien esto representa una ventaja, también es cierto que en el camino ascendente de la consulta, que va desde el ciudadano, pasando por las organizaciones intermedias, hasta finalmente llegar a los órganos ejecutores, la voluntad de las bases puede distorsionarse o tomar otros caminos. He aquí, entonces, el principal obstáculo de los sistemas representativos: el camino que ha de recorrerse entre el electorado y sus representantes es largo, de modo que los riesgos de discordancia entre las voluntades en juego siempre son muy grandes. De hecho, si los representantes no son fiel reflejo de las diversas voluntades y tendencias existentes en un país, el sistema representativo podría ponerse en entredicho. De allí las disputas que los sistemas electorales representativos suelen presentar al momento de definir, por ejemplo, el modo de asignar a los representantes de los distintos estados federales al parlamento nacional, o las cuotas de poder que se asignan a los partidos de acuerdo al número de votos que obtuvieron en una elección parlamentaria. Sin las cautelas de rigor, para que todos los sectores de la sociedad se sientan bien representados, ocurrirían serias distorsiones que harían dudar del equilibrio entre el país legal y el país real.

Aun en medio de sus dificultades operativas, una de las defensas más importantes de la democracia representativa corresponde sin duda alguna a Hamilton (1994). De acuerdo a este autor, el mejor gobierno es aquel a través del cual el pueblo cede “algunos de sus derechos naturales a fin de investirlo de los poderes necesarios” (p. 21). Los principios de la democracia comunitarista solo serían aplicables allí donde la diversidad de opiniones, heterogeneidad y separación territorial hacen imposible la delegación o representación de los ciudadanos. De allí que en el pensamiento de Hamilton se rebate la idea que afirma que los órganos de representación nunca son lo bastante numerosos para acoger a todas las tendencias sociopolíticas y culturales de un país. Por ejemplo, desde esta posición se critica que no puede existir un sistema representativo que logre integrar eficientemente a

todas las profesiones u oficios, o también partidos, existentes en una sociedad; y que en vista de ello, los gobiernos unifican a los ciudadanos sin considerar sus particulares intereses. A este respecto Hamilton indica que ninguna modalidad de representación debe detenerse en los supuestos que esta crítica indica, pues de hacerlo el sistema sería inviable. De un modo equilibrado, las fuerzas del sistema de representación tienden a aminorar las diferencias mediante el establecimiento de acuerdo entre las partes que aspiran a ser representadas, de modo que entre unas y otras puedan apoyarse en caso de que alguna no obtenga el acceso directo a la representación. De otra manera no se explicarían las alianzas, uniones de partidos y coaliciones que en innumerables oportunidades se presencian en cada proceso electoral.

Quizás una de las críticas más importantes contra la democracia comunitaria la plantea Hamilton en su defensa del republicanismo. La necesidad de un parlamento fuerte y bien estructurado de acuerdo a los principios del gobierno representativo constituye, para este autor, la fórmula más acertada para evitar que el pueblo se vuelva contra sí mismo y convierta al sistema en una tiranía (de las mayorías). La opinión de los representantes, que no tienen la obligación vinculante de hacer cumplir la voluntad de las mayorías cuando estas se alejen de los principios democráticos, es la mejor garantía de preservación del sistema democrático. De hecho, los representantes son libres de sacrificar su reelección si evalúan que otras consideraciones les parecen más importantes que su propia carrera (Hamilton, 1994; Manin, 2006).

Crisis representativa y nuevos entendimientos sobre la democracia en América Latina

Con el afianzamiento de la democracia representativa luego de la caída del Muro de Berlín, aunado a las políticas de ajuste estructural implementadas en América Latina en la década de los ochenta, se inició una nueva interpretación sobre el valor de la democracia y el desarrollo en los países del sur. De acuerdo a esta interpretación, el sistema representativo imperante ignoró de manera sistemática las discusiones y experiencias provenientes de los países del sur en relación a la democracia y sus valores (Boaventura de Sousa, 2004).

Aunado a lo antes expuesto, la descolonización y el progresivo reconocimiento de los derechos civiles de poblaciones históricamente excluidas quebrantaron el modelo democrático representativo. La aceleración de esta disputa también fue producto de la

acumulación de capital y la consiguiente reducción de la participación ciudadana que infructuosamente intentaron implementar los defensores de la ideología liberal. Con el fin de no sobrecargar la democracia con las crecientes exigencias de los sectores que fueron víctima de redistribución desigual del capital, hacia los años ochenta el poder político inició una serie de transformaciones que se extendieron desde los países del centro de Europa hacia la semiperiferia y periferia del sistema mundial. De acuerdo a los señalamientos de Boaventura de Sousa, las excesivas demandas sobre el sistema democrático degeneraron en políticas de ajuste estructural que fomentaron la emergencia de actores sociales y políticos históricamente excluidos de la toma de decisiones.

La inclusión de nuevos actores sociales en la política, la visualización de la diversidad étnica y cultural, así como la aparición de intereses alternativos a los defendidos por la ideología liberal, impulsaron el quiebre de la relación entre representación y diversidad sociocultural que hasta el momento se había afianzado en América Latina. Los intereses de las clases más desposeídas, los grupos étnicos minoritarios y los colectivos y nuevos movimientos sociales no lograron que sus intereses fueran representados de la misma forma en que los sectores mayoritarios o económicamente más prósperos conseguían posicionar sus voluntades (Boaventura de Sousa, 2004).

Aun cuando el modelo de democracia representativa imperante frenó el avance de nuevos movimientos sociales mediante la implementación del Estado de Bienestar, con el fin último de atribuirse la responsabilidad total de la participación y los asuntos públicos, el gasto económico de las políticas de bienestar no pudo sostenerse en el tiempo (Alguacil Gómez, 2000). Esta idea se retoma en el pensamiento de Habermas (1998) en su objetivo de replantear la democracia. Las corrientes teóricas que hasta el momento establecían diferencias entre una sociedad centrada en el Estado (razón normativa) y otra sociedad compuesta de individuos (razón práctica), ya no satisfacían los presupuestos teóricos de la democracia latinoamericana. Aunque en la doctrina liberal el papel del Estado quedaba reducido a su mínima expresión, en la realidad esta figura constituía un subsistema de capacidades importantes. El problema, de acuerdo a Habermas, era considerarlo como un elemento predominante y hegemónico. En su perspectiva, la existencia del Estado como un subsistema más dentro de otros ámbitos sociales guardaba dentro de “sí relaciones sistema-entorno de forma similar a como lo hacen las personas y su sociedad” (p. 64).

En lugar de una razón normativa centrada en el Estado, o una razón práctica que nacía de los individuos y sus capacidades, Habermas propone la razón comunicativa. Este planteamiento se sostiene en el hecho de que la democracia, y por tanto la razón, ya no

“queda atribuida al actor particular o a un macro-sujeto estatal-social” (Habermas, 1998, p. 65). En su lugar, el medio lingüístico (la palabra, deliberación, debate, discusión) está creando en la era actual nuevas interacciones, que estructuran las formas de vida y el entendimiento intersubjetivo entre las personas. Dicha racionalidad, a diferencia de la razón práctica y normativa, no dicta al individuo lo que debe y no debe hacer. Su función normativa se limita a las idealizaciones y expresiones que fomentan en el ser el sentido de la responsabilidad y la capacidad de responder frente a los actos que se comunican. De hecho, quien actúa bajo los presupuestos de una razón comunicativa, se “halla en una situación de ‘tener que’ prescriptiva de una regla de acción” (Habermas, 1998, p. 66). El carácter moral de la acción comunicativa es, a juicio de Habermas, una tensión entre la idea y la realidad misma. Aunque dicha tensión exige de sobremanera al individuo, especialmente por los efectos de la disonancia antes indicada, es preciso que así sea, porque en ella reside y se materializa el verdadero aprendizaje democrático. De modo que la razón comunicativa pretende la validez de los actos sociales que resultan de la deliberación, y en ningún caso la orientación de contenido o normativa de los actos que pregona.

Otros argumentos que refuerzan la idea de una razón comunicativa como sustento de una nueva democracia los encontramos en Barber (1998) y su crítica a la forma en que el sistema representativo restringe el derecho a la información. De acuerdo a sus principales objeciones, es impensable una verdadera representación cuando el pueblo participa en procesos electorales sin contar con información sobre las propuestas y candidatos a elegir. La estrategia, basada en agobiar a los electores con problemas técnicos de difícil solución, genera niveles de incertidumbre con su consecuente indecisión y desconcierto (Giménez y Rodríguez, 2015). En otros casos, la ausencia de información o su excesiva tecnificación fomenta el populismo, precisamente porque promueve que actores políticos alternativos elaboren propuestas “fáciles” de comprender, pero carentes de contenido o sencillamente irrealizables (Barber, 1998).

El populismo y la democracia en América Latina

Si bien en la constitución de la democracia latinoamericana la ciudadanía fue un valor lejano a las clases populares, Alguacil Gómez (2000) señala que alrededor de la misma se hicieron posibles relaciones de proximidad territorial desvalorizadas hasta entonces. De acuerdo a este planteamiento, en Latinoamérica los derechos de ciudadanía se

constituyeron sobre la base del principio de identidad y participación. A diferencia de otras historias democráticas, la identificación comunitaria jugó un rol fundamental en los procesos de participación ciudadana en la región. “Identificarse con una comunidad y sentirse parte de un territorio, o viceversa, es lo que permite establecer procesos que impliquen a los ciudadanos a participar activamente por la comunidad y su entorno” (Alguacil Gómez, 2000, p. 16).

Aun cuando se indique que la democracia latinoamericana se constituyó desde la categoría de pueblo y no desde el valor de la ciudadanía, el quiebre de la democracia representativa representó una oportunidad para que el pueblo dejara de ser representante de los intereses de las clases dirigentes. Su accionar obligó al liderazgo a gestionar sus políticas, bien o mal, de cara a los intereses evidentes de las clases populares, aun cuando las mismas estuvieran evidentemente influenciadas por la lógica del populismo (Laclau, 2005).

De acuerdo a Laclau, el quiebre de la lógica representativa fue producto del bajo grado de integración político y social de los sectores marginales. En este caso, no se trataría ya de la voluntad de los excluidos a ser representados, sino más bien el asentamiento de una nueva voluntad popular que confiaba en su capacidad de representación. La función de los representantes iba por tanto más allá de representar la voluntad de los marginados. En su lugar, incorporaron en su accionar el nuevo sentido de identificación que estos sectores comenzaban a formarse como actores políticos.

En el seno de cualquier comunidad las contradicciones de clase e intereses nunca son ajenas a las luchas políticas. Desde Platón, afirma Almandós (2003), todas las ciudades han albergado divisiones que separan a los pueblos entre ricos y pobres: desde una ciudadanía de primera constituida por los ricos propietarios, con participación directa en la vida pública gracias a su linaje, hasta los muchos (muchedumbre), con escasos privilegios y acceso restringido a las decisiones sobre el bien común. Pero incluso así, Almandós rescata que desde la antigua polis griega la democracia y la ciudad, para ser una, precisaron siempre de un espacio común de debate y discusión.

Pero más allá de la democracia antigua, los avances más importantes de la democracia actual se iniciaron luego de que el derecho al voto se afianzara como mecanismo definitivo del sufragio universal entre los siglos XIX y comienzos del XX. Aunado a esto, el voto de la mujer en el siglo XX y la desaparición del requisito de la riqueza para ejercer el voto fomentaron la creencia de que la democracia representativa se afianzaba como mecanismo hacia el gobierno popular.

De acuerdo a Manin (2006), los orígenes de la democracia populista se sitúan en los mecanismos de representación que se asentaron luego del quiebre del parlamentarismo como sistema de gobierno. Calificado como “gobierno de partidos”, los nuevos mecanismos que el presidencialismo fomentó ampliaron los vínculos entre los representantes y el electorado. Los partidos se acercaron a los ciudadanos de un modo que el parlamentarismo no necesitaba promover. De hecho, en los regímenes presidencialistas los representantes se aproximaron a las circunscripciones “posibilitando la designación de candidatos con posición social, modo de vida y preocupaciones cercanas a sus bases” (Manin, 2006, p. 132). De este modo los cambios comenzaron a interpretarse como un avance en los procesos de identificación entre los gobernantes y gobernados. Esta idea se confirma en las dos dimensiones que entraron en conflicto en el asentamiento del populismo como lógica política. De un lado, el quiebre con el sistema y las instituciones establecidas; del otro, el intento de asentar un nuevo orden donde antes había anomía y separación.

En referencia a estas ideas, Laclau profundiza en los sentimientos anti *statu quo* que la democracia latinoamericana alberga, que se asientan además en una dimensión anti-institucional que constantemente desafía la normalización política. A este respecto es de interés señalar la explicación que Laclau reseña tomando las ideas de Walter Benjamin, quien explica el populismo desde la interpretación que hacen los sectores populares de los hechos que se encuentran al margen de la ley. Las razones de esta atracción emergen “de la posición de exterioridad del bandido respecto del orden legal y de su desafío a este. Como todo sistema institucional es (...) al menos de un modo parcial, limitante y frustrante”. Por tanto se presenta de un modo atractivo cuando una figura desafía al sistema, “cualesquiera que sean las razones y las formas de dicho desafío” (Laclau, 2005, p. 156). El conjunto de sentimientos anti *statu quo* constituyen un reservorio que se materializa en símbolos que están comúnmente al margen de la dimensión política, siendo estos los que finalmente la sociedad percibe cuando a un actor o su discurso se le califica como populista.

Aunque el presidencialismo fomentó nuevos mecanismos de integración entre el pueblo y sus servidores, no es menos cierto que el cortejo excesivo a las demandas populares y los procesos de identificación con éste dieron lugar a la demagogia y exacerbación de algunos regímenes tiránicos (Hamilton, 2001). Desde las ideas de Laclau, el populismo que describe Hamilton no se define como un tipo especial de movimiento que pueda identificarse con una base social con objetivos programáticos, mucho menos con una

determinada orientación ideológica. En lugar de esto, el populismo es una lógica política compuesta por reglas que definen perspectivas de acción donde unos se integran al sistema mientras otros resultan excluidos. A diferencia de las lógicas sociales, basadas fundamentalmente en el seguimiento de reglas, las lógicas políticas se asientan en la institución social. Las mismas, afirma Laclau, son producto de las demandas sociales. Y dan lugar, por tanto, a un tipo particular de cambio que presupone “la constitución de un sujeto político global que reúne una pluralidad de demandas sociales” (Laclau, 2005, p. 150).

Laclau distingue el populismo del clientelismo. Si bien este último puede adoptar formas esencialmente institucionales, cuando actúa al margen de los canales políticos regulares y su llamado está dirigido a los marginados y excluidos, adquiere una connotación esencialmente populista. Es importante a este respecto señalar que el populismo refleja una lógica política particular, pero en ningún caso se adscribe a una ideología o doctrina en específico.

En resumen, el carácter populista de la democracia tiene que ver con exigencias que son formuladas al sistema por grupos que han sido marginados y excluidos. No es por tanto un conjunto de demandas que persiguen reivindicaciones o reformas, sino que hay implícitas en ellas una dimensión igualitaria.

El inicio de la discusión sobre la democracia participativa en América Latina

El debate sobre la democracia participativa guarda relación con el nacimiento de nuevos movimientos sociales y su rol en la institucionalización de la diversidad cultural latinoamericana. De acuerdo a de Sousa Santos (2004 a), el debate democrático regional comienza a asentarse cuando la política extiende sus fronteras hacia nuevas significaciones culturales. A partir de este momento las prácticas dominantes comenzaron a transformarse gracias al incremento de la ciudadanía y la inserción en la vida pública de actores marginados y excluidos.

Otro aspecto que el mismo Boaventura de Sousa precisa es el papel de la globalización en la resignificación de la democracia en América Latina. Así como la globalización despierta procesos de unificación cultural, también suscita “un nuevo énfasis en la democracia local y en las modalidades de la forma democrática dentro del Estado nacional, permitiendo la recuperación de tradiciones participativas en países como el Brasil, la India, Mozambique y África del Sur” (de Sousa Santos, 2004 a, p. 12).

La emergencia de nuevos actores políticos la confirma Dahl (2001). El papel de los trabajadores y su rol en la resignificación de la democracia en América Latina, aunado a su lucha por la ciudadanía y la participación política, fomentaron una participación activa e igualitaria en las decisiones del cuerpo político, especialmente a través del sufragio y la institucionalización de los derechos sindicales de reivindicaciones salariales y condiciones de trabajo. El avance a este respecto implicó que los trabajadores de estratos más bajos comenzaran a formar parte de las clases gobernantes. Las conquistas que Dahl (2001) señala implicaron un primer paso hacia el afianzamiento de la democracia participativa en América Latina, especialmente si se considera que las democracias más estables resolvieron el dilema de la democracia industrial por medio de la incorporación de los trabajadores al cuerpo político institucional. Aun así, el mismo autor refiere que la democracia latinoamericana atravesó dificultades que hacían difícil compararla con la realidad europea; es decir, que los procesos democráticos e independentistas de la región llegaron antes que el industrialismo y las ideologías marxistas, el campo de acción era frecuentemente tradicionalista, apolítico y conservador.

La inserción de nuevos actores políticos, sea estos de los campos sindicales o provenientes de nuevos movimientos sociales, impuso disputas “por el significado de la democracia y por la constitución de una nueva gramática social” (de Sousa Santos, 2004 a, p. 23). Así también, sea que la discusión sobre la democracia participativa ocurriera producto de la ampliación y resignificación de la misma, o resultara de su restauración luego de la caída de los regímenes militaristas de derecha, hacia la década de los ochenta la democracia latinoamericana experimentó nuevas prácticas participativas producto de la incorporación de actores nuevos en la política (Boaventura de Sousa, 2004).

Por ejemplo, en Brasil las prácticas deliberativas fueron posibles gracias a la insurgencia de nuevos movimientos sociales y a la resignificación de las prácticas del movimiento obrero en las décadas de los setenta y ochenta. El contenido ideológico de las prácticas que estos grupos trajeron a la escena política brasilera pusieron sobre la mesa el tema de la participación popular y las luchas plurales, así como la autonomía de los grupos comunitarios en su lucha por la definición de nuevas agendas sociales para la formulación de las políticas públicas locales (Boaventura de Sousa, 2004).

En el caso de Brasil, el camino que hizo posible la emergencia de nuevos actores sociales en la resignificación de la democracia en América Latina fue la articulación del movimiento comunitario y el Partido de los Trabajadores (Boaventura de Sousa, 2004). En palabras de O'Donnell (1996), la participación de estos actores en el juego democrático

forjó identidades colectivas de carácter nacional. Debido a que el proceso fue producto de la inclusión de sectores de la sociedad hasta entonces marginados, los avances en la formación de una nueva identidad se hicieron más claros desde la categoría de pueblo (populismo) y no tanto desde la conformación de una nueva ciudadanía. De acuerdo a O'Donnell (1996), las demandas populares no ocurrieron con un sentido de clase sino como pobres, como postergados. De allí su sentido de justicia y reivindicación. Aun cuando estos actores jugaron un papel fundamental en la redefinición de la democracia, su emergencia ocurrió de manera subordinada a la burguesía urbana y clases medias de la sociedad.

La igualdad como elemento reivindicativo ha sido ampliamente utilizada en la política con el fin de consolidar movimientos de izquierda de carácter nacional. De acuerdo a O'Donnell (1996), el nacimiento y afianzamiento de estas tendencias contribuyeron al surgimiento de movimientos nacionales-populares que apuntalaron la idea de un “nosotros”, que abarcaba desde las clases populares hasta una parte de la burguesía media urbana. Esta última, según el mismo autor, se presentó como aliada técnica y profesional que apuntalaría la estrategia de desarrollo del nuevo movimiento. Que las nuevas identidades colectivas se afianzaran como pueblo y no como ciudadanía nos remite a lo popular como actor subordinado, pero no por ello invisible. La imposibilidad de su trascendencia a nuevos roles, más protagónicos y determinantes, O'Donnell lo explica desde una perspectiva histórica: al tiempo que el pueblo emergía en la escena política, las relaciones capitalistas, la industrialización y la urbanización se expandían a pasos agigantados. Las contradicciones que supuso este proceso imposibilitaron que el pueblo adquiriera las experiencias de clase y, por ende, se anclara definitivamente en las identidades que comenzaban a formarse. Es así que una nueva clase política populista invocó lo popular “como fundamento de demandas de justicia sustantiva que un Estado tutelar habría de atender (...)” (O'Donnell, 1996, p. 24).

La conformidad con el nuevo rol que la democracia jugaba en la región se dio en medio de una economía urbana que parecía atender eficientemente las demandas populares. De allí que después de la II Guerra Mundial el Estado que emergió en América Latina fuera predominante nacional y popular. El reflejo de esta peculiar característica se evidenció en las estrategias políticas de los partidos y gobiernos, quienes ahora dirigían sus discursos a los hasta entonces concebidos como eternos excluidos de la vida política y social. Pero, a diferencia de las reivindicaciones que exigía el pueblo, la ciudadanía quedó atada a discusiones de carácter global sobre las formas de la democracia política y el rol del

Estado en todo este proceso. Cuando el carácter popular de la democracia finalmente se afianzó, los sectores oligárquicos y medios de la población no lograron articular un discurso coherente que reivindicara valores diferentes, principalmente por el temor al rechazo de las ingentes mayorías que ahora asistían a las urnas reivindicando sus derechos (O'Donnell, 1996).

De este proceso resulta lo que O'Donnell denomina 'crisis de dominación celular' (o social). El fundamento de esta crisis se hallaría en la débil articulación de las relaciones de poder que constituían a las clases sociales. Las sobredemandas al sistema democrático, la impugnación constante al sistema dominante y la continuidad de prácticas y actitudes de inconformidad frente a la democracia tradicional y sus instituciones se constituyeron en formas de amenazas constantes al orden existente. El resultado fue una merma del control ideológico que hasta entonces la burguesía ostentaba sobre las clases más desposeídas, así como fallas sustantivas en los mecanismos de coerción tradicionales (sanciones económicas y físicas). Las fallas del Estado a este respecto evidenciaron su escasa efectividad para regularizar la reproducción de las relaciones sociales dentro de la sociedad. De su crisis, O'Donnell no identifica tanto una dificultad de su aparato y burocracia, sino especialmente de su legitimidad como sistema de dominación del que es parte. De allí que la crisis debiera catalogarse como una crisis del Estado en la sociedad.

La democracia participativa

Las dificultades que experimentó la democracia representativa en Latinoamérica en la década de los ochenta y noventa sentaron las bases de la democracia participativa en la región. De acuerdo a Cohen (1989), la democracia participativa se define como "una asociación en la que los asuntos se deciden mediante la deliberación pública de los asociados" (p. 127). Los objetivos de la democracia participativa son afines a la visión republicana americana de autogobierno y a la democracia radical en su concepción más socialista (Cohen, 1989).

Los valores de la democracia participativa se sustentan en un debate público organizado alrededor de proyectos alternativos del bien público. En ningún caso se trata de un mecanismo donde las partes deliberantes negocian y adoptan posiciones basadas en el interés del grupo. Por el contrario, sus discusiones deben asentarse en argumentos sobre el bien público y los intereses de la comunidad. De allí que una verdadera democracia precisa que la voluntad de los ciudadanos se exprese de manera equitativa "de un modo

que contribuya a la formación de una concepción pública del bien común (Cohen, 1989, p. 129).

Los principios de la democracia participativa se encuentran por tanto en el ideal de un proceso de argumentación y deliberación pública entre ciudadanos iguales. De acuerdo a este principio, los deliberantes razonan en conjunto los mecanismos idóneos de decisión colectiva. Y su legitimidad está basada en el principio de la deliberación pública y libre. Para Cohen, este ideal deliberativo reúne cinco características fundamentales:

- 1) La democracia participativa tiene un carácter asociativo e independiente.
- 2) Los ciudadanos que participan de la democracia participativa son conscientes de que las decisiones sobre el bien común son producto de un proceso deliberativo libre. Existe por tanto entre ellos un compromiso de acatar las normas que resultan de las deliberaciones.
- 3) La organización deliberativa es plural. Aunque sus miembros pueden discrepar y oponerse abiertamente, mantienen el compromiso de acatar las resoluciones que resulten de los mecanismos de elección colectiva implementados.
- 4) Los fines que persigue la democracia participativa son divergentes y plurales; trascienden asimismo preferencias o ideologías específicas, pues su objetivo es el bien común definido de acuerdo a una pluralidad de intereses.
- 5) Los integrantes de la democracia participativa reconocen en ellos otras capacidades deliberativas. Y al reconocerse como iguales valoran el intercambio y actúan de acuerdo a dicho razonamiento.

Los anteriores principios remarcan que los participantes de un proceso deliberativo solamente están atados a las reglas del debate y a los resultados y acuerdos que se deriven del mismo. El carácter deliberativo de una democracia supone a su vez que la defensa, crítica o rechazo de posiciones es siempre argumentada de acuerdo a razones sopesadas sobre el bien común, y en ningún caso con base al poder que se pueda obtener a partir de éstas. De modo que será siempre el mejor argumento el que resulte vencedor. Asimismo, ninguna decisión debe tomarse con base en las preferencias de los ciudadanos si antes la misma no ha sido debatida y defendida con base en razones y argumentos. El principio de igualdad del proceso deliberativo implica que ningún ciudadano puede ser excluido de una discusión ni de ninguna de sus etapas. Esto implica que cualquiera tiene el derecho de incluir temas de debate y defender sus posiciones sin más pretensiones que las mismas sean escuchadas y sometidas a elección. Por tanto, las posiciones de poder dentro de la

democracia participativa no implican mayores oportunidades de hacer prevalecer una opinión (Cohen, 1989).

Otros principios de la democracia participativa conciernen a la autonomía y capacidad de los ciudadanos para tomar decisiones por sí mismos. A este respecto, Cohen señala dos obstáculos que suelen empañar la democracia. El primero son las preferencias adaptativas, es decir, casos en que los individuos deben decidir con base en los cambios del contexto sin que puedan influir, sino solamente elegir el ‘mal menor’, u obligados por las circunstancias del momento. El segundo obstáculo hace referencia a la ilusión de elección o preferencias acomodaticias. Este consiste en la incapacidad, muchas veces psicológica, que experimentan los ciudadanos para elegir de manera autónoma debido a que no pueden reconocer las condiciones de explotación o subordinación en que se encuentran (en términos de Marx, falsa conciencia). De allí que el proceso democrático debe contener una pluralidad de alternativas, pues en su ausencia el resultado siempre se traduce en la “supresión del ámbito propio de las capacidades deliberativas” (Cohen, 1989, p. 136), aun cuando el mismo sea producto de la deliberación.

Entre las objeciones más comunes a la democracia participativa, Cohen resalta la supuesta irrelevancia de la deliberación pública en las condiciones políticas modernas. La crítica señala su imposibilidad en tanto la única manera de implementar una democracia participativa sería por medio de asambleas públicas (democracia directa). Si se reconoce que la democracia directa no es posible en los tiempos actuales, la democracia participativa sería por tanto un ideal imposible de alcanzar. Para desmontar este argumento, Cohen señala que la democracia directa no es la única vía de implementación de la democracia participativa. En su lugar, es necesario fomentar una teoría sobre los mecanismos de deliberación que ordene este proceso y lo haga viable en medio del proceso político moderno. La segunda objeción es el problema de la escasa participación en las asambleas deliberativas, lo que se traduciría en una reducida gama de intereses, que finalmente terminarían defendiendo proyectos sectoriales, y no la pluralidad de alternativas que los principios deliberativos establecen. Para contrarrestar este argumento, Cohen plantea la necesidad de que las asambleas y los acuerdos que en ella se establezcan sean financiados con dineros públicos, y las decisiones que se tomen sean vinculantes para el Estado y toda su estructura. De lo contrario, el espíritu deliberativo estaría efectivamente imposibilitado de fomentar la pluralidad de intereses que establece.

Sobre este asunto del financiamiento público de las asambleas deliberativas, Cohen propone que se extienda a los partidos políticos. Una forma de evitar que la participación

en los asuntos públicos quede restringida a grupos minoritarios de la población, sea bien por sus ventajas económicas u prebendas derivadas del poder, es financiar con dineros públicos a los partidos políticos. Más allá de las sospechas habituales que se asocian a estos grupos, los mismos ofrecen, mejor que ninguna otra clase de organización, la posibilidad de acceso a individuos que carecen de ventajas deliberativas o de riqueza “naturales”, por lo cual estas organizaciones pueden contribuir a superar las desigualdades en que se asienta toda sociedad. Pero esto solo sería posible si los partidos dejan de ser financiados con recursos privados, garantizando así su verdadera independencia. Según Cohen (1989), otro importante papel que los partidos juegan en la democracia participativa es la articulación de concepciones sobre el bien común. Sin su participación se corre el riesgo de que los debates se queden restringidos a la esfera local y no trasciendan a la ciudad o el país como un todo.

En términos de García Marzá (1996), la democracia participativa solo es tal si el debate tiene la capacidad real de influir sobre los resultados, alternativas y planteamientos sobre el bien común. Al igual que Cohen, García Marzá pone el énfasis en la igualdad de voz de todos los participantes, en todos los niveles de la deliberación y toma de decisiones. Agrega además que la democracia participativa no solo implica dar voz a todos por igual y poder decidir quién ha de resolver ciertos asuntos. Aunado a esto es importante que los propios participantes, cada vez más, puedan solucionar sus problemas por sí mismos.

La esencia de la democracia participativa podría fácilmente diluirse si la conclusión final de la misma no se traduce en una decisión firme, válida y vinculante para todos los involucrados. El proceso, que posee un carácter decisonal ascendente, expresa una secuencia de fases que Bovero (2001) identifica de acuerdo a cuatro acciones: elegir, representar, deliberar y decidir. La idea procedimental de la democracia es esencial porque con ella se identifica el sentido y dirección de las decisiones que se toman. Cuando los decretos, medidas y sentencias de un sistema se iniciaron y controlaron desde las bases mismas, y no bajaron de las esferas más altas del poder, entonces la sociedad y el sistema pueden considerarse democráticas.

El carácter deliberativo de una democracia puede así reconocerse cuando reduce las diversas expresiones de la sociedad a una única voluntad colectiva. Si la misma no es impuesta, los individuos deberían poder reconocerse en esta voluntad, incluso cuando sus preferencias no estén consideradas en la voluntad mayoritaria. Es así en tanto su voz fue escuchada y considerada en condiciones equitativas, con igualdad de oportunidades de valoración y de persuasión mutua (Cohen, 1989; Marzá, 1996; Bovero, 2001).

A diferencia de la democracia representativa, la democracia participativa apunta al autogobierno ciudadano. Según este principio, los ciudadanos tienen un rol protagónico y activo. Su actividad deviene de la capacidad que tienen para gobernarse a sí mismo. En palabras de Barber (1998), esto no implica que tengan que hacerlo en todas las instancias y etapas del proceso participativo, pero sí con la suficiente regularidad y, especialmente, cuando se trate de políticas que decidan sobre el bien común. El escenario abierto que planteaba Cohen en relación a las dificultades de la democracia directa como vía de aplicación de la democracia participativa, Barber lo resuelve al plantear un autogobierno que se ejerce mediante instituciones que faciliten la participación de acuerdo a cuatro etapas: la definición de una agenda, la puesta en marcha de la deliberación, la elaboración de una legislación y la consiguiente ejecución de las decisiones. Al igual que Cohen (1989), Barber destaca que la etapa decisional implica mucho más que formarse un juicio resolutorio sobre el bien público. Adicional a esto, tomar decisiones implica trabajar conjuntamente en su ejecución. Si bien esto no implica que todas las elecciones estén sujetas a la propia ejecución por parte de los ciudadanos, bien por su falta de capacidad o complejidad de la tarea, la democracia requiere que las multitudes, en su conjunto, estén al corriente de la mayor parte de las decisiones que se tomen.

Bajo estos principios, la democracia que propone Barber supera las limitaciones de representación sin por ello tener que renunciar a los ideales que supone la democracia moderna: libertad, igualdad y justicia social. Por el contrario, estos valores adquieren una plenitud aún más amplia que en la democracia liberal, “pues la solución de la democracia fuerte a la condición política emana de una dialéctica autosostenida de actividad cívico-participativa y de continua creación comunitaria en la que la libertad y la igualdad son alimentadas y dotadas de entidad política” (Barber, 1998, pág. 291). El contacto directo y permanente de los ciudadanos con sus instituciones deliberativas pone en marcha procesos de educación cívica que promueven el pensamiento en términos públicos y colectivos.

Aunque la democracia de Barber se define como una “política de los aficionados, en la que cada persona es compelida a encontrarse con otras sin la intermediación de expertos” (Barber, 1998, pág. 292), su carácter es esencialmente universal. No lo es, en cambio, cuando los ciudadanos son representados por políticos cuyo carácter en ocasiones llega a ser esencialmente simbólico. En lugar de esto, la democracia participativa, si bien opera con la limitación de ser ejercida por aficionados, tiene el valor de confrontar a las personas en el campo real (y no simbólico) de la política. El “otro” deviene entonces como un constructo tangible, que puede presentarse como contrincante, obstáculo o aliado. Su

importancia es vital en tanto el ciudadano es protagonista y no más un actor pasivo frente a la política; y aunque puede cometer errores por su condición de aficionado, es artífice del camino hacia la decisión y la acción común.

A diferencia de la democracia liberal, donde los ciudadanos se encuentran separados de las decisiones que atañen al bien común, en la democracia participativa los roles de gobernantes y gobernados son intercambiables. De acuerdo a Manin (2006), este principio encuentra sustento en la noción de libertad ciudadana que Aristóteles planteaba, según la cual la alternancia entre mando y obediencia es posible en tanto los roles de gobernante y gobernado pueden alternarse. Así, un buen ciudadano es capaz de mandar bien porque en otro momento ha estado en la posición de obedecer. Este presupuesto constituye uno de los valores que la democracia participativa garantiza de mejor forma que la democracia liberal, donde los ciudadanos están desconectados de los centros de poder, porque no mantienen contacto directo con las instancias de decisión y, además, porque nunca, salvo contadas excepciones, llegarán a ostentar alguna función de mando y dirección.

La particularidad de ciudadanía aprendiz o aficionada que Barber señalaba no debe verse como un obstáculo para la democracia participativa. Por el contrario, si nos atenemos a los principios de la democracia ateniense, donde cualquier cargo público podía razonablemente ejercerse por no especialistas, la presencia de aficionados a aprendices en la toma de decisiones de la democracia participativa salvaguarda el poder político de los ciudadanos corrientes (Manin, 2006).

El valor de la ciudadanía concierne por tanto a la pregunta de quién tiene el derecho de participar en la toma de decisiones sobre el bien común. En la democracia participativa esta interrogante adquiere un valor fundamental. No se trata, por tanto, ni exclusivamente, del derecho al voto o elegir representantes. En su lugar, el proceso de deliberación fomenta una ciudadanía que goza del derecho de participar en las decisiones políticas y, más importante aún, de ejercer el poder mediante los mecanismos que ella misma diseña y priorice.

CAPÍTULO IV

LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS Y SUS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

En el presente capítulo se describen las líneas de investigación que se han desarrollado en relación al presupuesto participativo desde que este dispositivo comenzara a implementarse en la década de los noventa. En primera instancia se presenta el origen del presupuesto participativo, su historia y principales exponentes. Más adelante se recogen los enfoques participativos en Latinoamérica y las dificultades que han tenido que enfrentar a lo largo de su historia. Finalmente, en el ánimo de discutir su impacto en la región, a lo largo del capítulo se plantea la contribución que el presupuesto participativo ha hecho a la democracia participativa en su trayectoria más reciente.

Inicio del debate: los presupuestos participativos y sus principales definiciones

Los presupuestos participativos se definen como un mecanismo alternativo de justicia política y social que reivindica el poder de las personas y su derecho a involucrarse en la gestión y planificación de las ciudades. Como enfoque alternativo,

consiste en que el gobierno municipal, regional o estatal, decide que sus presupuestos anuales los va a construir con amplios grupos de la ciudadanía. De tal forma que se compromete de forma vinculante el Gobierno a llevar a la votación anual (con los otros partidos) lo acordado con los cientos o miles de personas que ha respaldado esa construcción colectiva (Vilasante, 2017, p. 144).

Bajo los principios de la democracia participativa, el presupuesto público local se plantea de un modo diferente a los presupuestos tradicionales. Luego de un proceso deliberativo y la toma de decisiones por medio de la consulta y participación ciudadana, una parte o la totalidad del presupuesto es planificado en función de la confluencia de la esfera política-institucional y ciudadana-comunitaria (Bloj, 2009). Este instrumento, de amplia difusión desde sus primeras implementaciones en la década de los noventa en América y Europa, tiene la virtud de incrementar la legitimidad de la democracia mediante la participación de los ciudadanos en la consulta, ejecución y control de los proyectos de inversión en localidades tradicionalmente excluidas de los asuntos de interés público.

Durante las últimas tres décadas el presupuesto participativo ha venido a convertirse en un modelo político de inversión social que ha contribuido a la reducción de las inequidades. Desde una visión técnica, el presupuesto participativo incrementa la eficiencia de las administraciones y orienta el gasto público local con una efectividad

superior a la conseguida con los métodos y burocracias más tradicionales (Aedo, 2014); a la vez que incrementa la disciplina fiscal, la asignación de recursos compatibles con la estrategia política y el cumplimiento efectivo de las metas (Bloj, 2009).

Como dispositivo democrático, el presupuesto participativo se inscribe dentro de un conjunto más amplio de innovaciones que se han ido masificando a nivel local, entre las cuales encontramos: planes de desarrollo comunitario, jurados ciudadanos, consejos consultivos, encuestas deliberativas, planes integrales, planes de desarrollo comunitario, agendas locales, foros ciudadanos, jurados ciudadanos, gestión compartida de espacios y equipamientos públicos, círculos de estudios, encuestas deliberativas, audiencias públicas y consultas populares (Aedo, 2014; Annunziata, 2011; Cabannes, 2004; Lieberherr, 2003). La principal contribución del presupuesto participativo es la posibilidad que ofrecen de que ciudadanos no elegidos puedan participar en la consulta y decisión sobre los fondos que administran los cabildos. O más concretamente, “como un proceso a través del cual los ciudadanos pueden contribuir en la toma de decisiones acerca del presupuesto gubernamental” (Goldfrank, 2006, p. 4).

La diferencia del presupuesto participativo respecto a los dispositivos mencionados anteriormente es que este mecanismo se maneja siempre bajo un formato de asamblea, en el que “los ciudadanos reunidos discuten bajo la coordinación/animación de algún funcionario del gobierno local que asume el papel de moderador y cumple funciones de orientación en la elaboración de los proyectos. Hay además un proceso de deliberación/negociación entre los ciudadanos y entre ellos y los representantes del gobierno” (Annunziata, 2011). Gracias a su profundidad, alcance y complejidad, el presupuesto participativo es el instrumento que mayor difusión ha alcanzado respecto a otros que también procuran incrementar y fomentar el interés ciudadano por los asuntos de interés público. Este reconocimiento se basa en el amplio desarrollo teórico, metodológico y práctico que el presupuesto participativo ha tenido desde que comenzó a implementarse en Brasil a finales de la década de los ochenta. A este respecto, Annunziata (2011) acentúa la capacidad implicativa, inclusiva y transformadora de este mecanismo, aunque también reconoce que con el paso del tiempo se ha perdido una parte de la radicalidad de sus comienzos.

Se trata a su vez de un modelo abierto a toda la ciudadanía independientemente de su nivel de organización, filiación partidista, género u otras consideraciones similares. A grandes rasgos el presupuesto participativo, o gestión social de las finanzas, como también se le denomina (Bloj, 2009), se estructura de acuerdo a dos etapas fundamentales: en la primera se plantea, de un modo estrictamente deliberativo, el debate de las propuestas y se decide cuáles son las prioritarias. En la segunda, los voceros y representantes comunales monitorean el proceso de ejecución de los proyectos y evalúan su efectivo cumplimiento. La dirección de este proceso se orienta en dos sentidos, porque si bien las iniciativas pueden originarse en las autoridades, los vecinos siempre pueden intervenir y plantear

correcciones al proceso. O al mismo tiempo, todas las iniciativas comunitarias cuentan con el acompañamiento técnico y legal de los cabildos.

Como se ve, el presupuesto participativo parte de una visión transformadora e instrumentalista. La transformación se desprende del protagonismo ciudadano, donde el actor de primer orden de la gestión pública local es siempre el ciudadano. Por su parte, lo instrumental opera en función del valor que el presupuesto participativo otorga al fortalecimiento y legitimación de la democracia, pues no se trata solo de un mecanismo que apunta a la eficiencia administrativa y gestión local de los recursos, sino que rescata e impulsa la democracia desde sus bases ciudadanas (Aedos. 2014; Annunziata, 2011).

En la democracia participativa los procesos de legitimación democrática suponen un cambio respecto a los mecanismos de legitimidad de la democracia representativa. Esta visión la encontramos en Annunziata (2011) y su hipótesis de que la “actual transformación de la legitimidad democrática implica un desplazamiento progresivo hacia la proximidad” (p. 59). Esta proximidad, afirma, supone que el ser legítimo varía de acuerdo al grado en que un gobernante se vincula de manera más cercana a los problemas y singularidades de la gente. El ser “común”, y no un gobernante distanciado de las dinámicas cotidianas, o que se aleja de las vivencias de los representados sin escucharlas, responde a la necesidad de encontrar una vía de “expresión de la especificidad de las necesidades y aspiraciones; la de mostrar una disposición al contacto y una actitud de apertura y reconocimiento de la singularidad” (p. 59). Se valora de forma amplia el “saber de uso” o “saber local”, así como la experiencia cotidiana en la administración del bien común y su singularidad. Este saber local se basa además en la idea de que los habitantes de las comunidades son quienes mejor conocen los problemas que atraviesan, por lo que su experiencia y singularidad debe considerarse al momento de tomar decisiones, ejecutar y monitorear las obras y servicios destinados a transformar el bien común.

Aunque la proximidad y singularidad del presupuesto participativo también podría entenderse como un principio de la democracia directa, tal como lo sugiere Aedo (2014), Annunziata (2011) desestima que este y otros mecanismos similares deban concebirse como herramientas de la democracia directa. En lugar de esto, su objetivo es integrar los procedimientos de la democracia representativa y participativa por medio del acercamiento y trabajo en conjunto de representantes y representados.

El activismo ciudadano también ha adoptado estas definiciones de cara a la defensa del principio de la participación de los sectores populares en la toma de decisiones, el control y la administración de las gestiones de gobierno (Ubiratan de Souza, 1998, citado en Cabannes, 2004.). Esta misma idea se sostiene desde el argumento que la inversión municipal debe atender prioritariamente a los sectores sociales históricamente excluidos de la política pública (Aedo, 2014).

Los orígenes de esta clase de participación no están libres de debates. Villasante (2017) expone a este respecto que la democracia es tan antigua como la historia del hombre y sus primeros intentos de organización social. Pero independientemente del tiempo, lugar geográfico o cultura, lo particular ha sido siempre que todas las partes involucradas en la organización política cuentan con la misma voz y el mismo voto. Pero ha sido, por medio de la distorsión de la idea democrática, que desde el mundo occidental se ha hecho ver que la democracia opera siempre mediante el voto y la elección entre un conjunto amplio de alternativas. Precisamente, tal como afirma Villasante, la democracia a un nivel local no trabaja siempre mediante el voto y la elección, e incluso en algunas culturas y sistemas modernos votar puede llegar a producir divisiones, por lo que el consenso a veces representa la mejor opción.

Aunque el consenso puede plantearse siempre como una alternativa al voto en los sistemas democráticos, especialmente a escala local, este no debe sustentarse en los términos de Habermas (1998), es decir: como una discusión de seres eminentemente racionales e iguales, o sin intereses particulares, que optan siempre por opciones lógicas y bien argumentadas (idea fundamental de la democracia deliberativa). Esta idea, señala Villasante (2017), es contraria a la realidad que actualmente enfrentamos en el mundo, donde las pasiones, las agendas ocultas y los múltiples lemas con sus particulares paradojas están cada día más presentes en la “racionalidad” de las personas. Tal complejidad es difícil de captar por cualquier medio, incluso en grupos de discusión y entrevistas en profundidad, mucho más en encuestas o métodos objetivos de medición.

Es en medio de esta discusión que algunos estudiosos del presupuesto participativo señalan que la democracia participativa amplía y redefine el enfoque de las democracias asociativa y deliberativa que nacieron en Europa y Norteamérica en las décadas de los ochenta (Ganuzza y Francés, 2013). Dentro de esta postura encontramos la idea según la cual el intercambio participativo entre representantes y representados, propio del presupuesto participativo, es una instancia propia de la democracia deliberativa, principalmente porque el modelo asambleario estimula la deliberación y el debate sobre los asuntos de interés local. No obstante, esta idea es incorrecta. El supuesto fundamental de la democracia deliberativa es una deliberación racional orientada por la fuerza del mejor argumento. No hay, en este mecanismo, como si ocurre en el presupuesto participativo, un dispositivo vinculante, ni la disputa entre intereses muy concretos y particulares que los ciudadanos defienden desde sus propias racionalidades y lógica de competencia entre proyectos (Annunziata, 2011). Quienes se oponen a ubicar el presupuesto participativo desde la lógica de la democracia deliberativa también indican que los modelos asociativos y deliberativos fomentaron nuevas dinámicas urbanas, pero los beneficiarios nunca fueron los sectores populares. En su lugar, las oportunidades de participación se otorgaron a asociaciones de segundo y tercer nivel agrupadas en entes no gubernamentales, organizaciones de desarrollo social, tercer sector o, más generalmente,

sociedad civil. De allí que, tal como lo señala Chávez, en Falck y Yañez (2011), los orígenes de la participación popular no se hallen en la democracia asociativa y deliberativa. Aun así, no duda en aceptar que ambos principios fueron los primeros en enfrentarse al modelo que se ha opuesto con más fuerza al enfoque de la participación: la democracia representativa.

Es evidente que la similitud entre el modelo asociativo y la democracia participativa está en el hecho mismo de la participación en los asuntos públicos de personas y organizaciones externas a la burocracia del Estado. Sin embargo, mientras en Europa la democracia asociativa fue una respuesta a la apatía ciudadana y al deterioro del Estado de bienestar que resultó de las reformas estructurales a la economía global, en Latinoamérica la democracia participativa trabajó por un estado de bienestar desconocido para una parte importante de la población. Al nacer de necesidades opuestas, en América Latina el reto de los Estados fue aprender a gestionar eficientemente las ciudades, al tiempo que en Europa algunas de las funciones gubernamentales comenzaron a transferirse a organizaciones civiles y privadas (Ganuza y Francés, 2013).

La democracia asociativa siguió posteriormente su curso lejos de las fronteras europeas, bajo principios que, de acuerdo a Chávez, dieron origen a los fundamentos de la democracia deliberativa. En Estados Unidos, por ejemplo, el binomio asociación-deliberación se definió en términos de decisiones que afectaban la esfera de lo público, y que se implementaban, además, con base en procedimientos razonadamente discutidos entre individuos y organizaciones moral y públicamente iguales (Habermas, 1998, citado en Falck y Yañez, 2011)

Los intentos de exportar el modelo deliberativo a América Latina abrieron paso a un modelo autóctono ajustado a la realidad de la región. Si la retórica deliberativa no estaba acompañada de un verdadero accionar político, era irreal; entonces, el reto consistía en plantear un cambio sustantivo en la democracia, más todavía si la deliberación parecía limitarse a rendir cuentas y consultar a la población sobre asuntos de interés exclusivos del gobierno. Por tanto, fue la crítica a los modelos asociativos-deliberativos (Chávez.), y no la continuación de estos (Ganuza y Francés, 2013), lo que dio origen a la democracia participativa.

Más adelante, cuando la democracia participativa se consolidó en Brasil, y dio sus primeros pasos en otros países de la región latinoamericana, intelectuales como Fung y Wright (2001) generaron nuevos marcos conceptuales sobre los cambios que venían produciéndose; pero esta vez desde campos descriptivos y especializados, y no tanto desde una visión general y valorativa de la política⁵. Las experiencias participativas que Fung y

⁵ La visión descriptiva, realista y específica de la Política corresponde al campo de la ciencia y no de la Filosofía. Esta última, a diferencia de la ciencia empírico-analítica, refiere a la política desde la calificación bueno-malo, mejor-peor, correcto-incorrecto; es decir, a partir de una valoración

Wright describieron enfatizaban el empoderamiento de los pueblos y la superación de la retórica, es decir, la sincronía entre deliberación y acción. El empoderamiento se entendió entonces de acuerdo a la definición de Friedmann (1992): pasar de las políticas impuestas desde arriba a los modelos cuya fuerza estaba puesta en la población local, los contextos locales y las formas locales de poder y cambio. Todo para alcanzar el objetivo de centrarse en las personas como sujetos activos de su propia historia.

Debido a su naturaleza compleja, sus matices y el alcance que el empoderamiento ha tenido desde distintas disciplinas, la interpretación más actualizada y general lo define como el incremento del poder individual y colectivo, que permite un mayor dominio de sí mismo y de la circunstancia (Aedo, 2014). De este concepto y su relación con el presupuesto participativo se desprende que una ciudadanía empoderada es aquella que incrementa el dominio sobre el entorno en el que habita. Esto significa que su capacidad se basa en tomar decisiones de manera autónoma y en convertir sus decisiones en acciones concretas que apuntan a conseguir los objetivos que se propusieron. En términos generales, implicaría un manejo acertado de los recursos con que cuentan, lo que redundaría en una mejora de su calidad de vida individual y colectiva.

Siguiendo la línea de pensamiento de Fung y Wright (2001), Aedo (2014) recalca que el empoderamiento implica a la vez un proceso y un resultado. El carácter procesal se manifiesta en el aprendizaje para la toma de decisiones y el trabajo en equipo, mientras que el resultado se evidencia en el sentimiento de control personal y colectivo, la conciencia crítica y el comportamiento participativo. Cuando estas capacidades se insertan en los sectores de la población más desposeídos, el empoderamiento promueve las capacidades para negociar, influir y controlar a las instituciones que trabajan en sus comunidades. Es por esto que el empoderamiento reduce las asimetrías entre representantes y representados, lo que termina por traducirse en un concepto político y no solo en una herramienta para mejorar la eficacia gubernamental, como suelen afirmar los defensores del empoderamiento desde una visión conservadora y liberal. No obstante, el empoderamiento también puede verse como una prebenda u otorgamiento que los gobernantes dan a las comunidades. Pero en este caso se corre el riesgo de que, visto como un beneficio, sea eliminado de las políticas gubernamentales. De allí la importancia que tiene el empoderamiento cuando se concibe como una conquista de la ciudadanía, o como un logro producto de la experiencia y reflexión sobre el proceso participativo.

Cuando los protagonistas de la democracia participativa comenzaron a concebirse como sujetos con capacidad para transformar sus destinos, se estuvo en presencia de una tendencia que valoraba a la población excluida del desarrollo integral de las ciudades. Esta población, al no estar agrupada, como el resto de la sociedad organizada, en la llamada sociedad civil, sino en movimientos sociales y de base, se asociaba con base en principios

anticipada del deber ser. Mayores detalles sobre el paso de la Filosofía Política a la Ciencia Política pueden consultarse en Bobbio (2005).

fundamentalmente territoriales basados en la solidaridad y la empatía comunal. He aquí cómo, desde el modelo participativo, se superó la comprensión elitista de la democracia que enfocaba los problemas de arriba hacia abajo. Pero ahora, en el nuevo modelo participativo, la democracia se orientaba de abajo hacia arriba. Fue el pueblo, centrado en sus problemas reales y tangibles, quien deliberó y accionó sobre el Estado sin más intermediarios que sus propios delegados.

En la nueva gestión municipal, la participación directa de los afectados hablaba de una forma distinta de comprender el quehacer político de las ciudades. Contrario a los principios de Habermas (1998), —que concebían la participación como un proceso deliberativo donde la sociedad discutía informalmente, para posteriormente debatir a lo interno de sus organizaciones, y más tarde amplificar y proyectar frente al Estado sus demandas— Ganuza y Francés (2013) señalan que los presupuestos participativos establecieron la deliberación formal frente a las instituciones del Estado sin intermediarios ni organizaciones que representasen a los ciudadanos.

El presupuesto participativo, la cooptación política y la difusa identidad con la ciudad

Un problema central que se señala en los estudios sobre el presupuesto participativo es la escasa repercusión de estas iniciativas en los problemas globales que afectan la ciudad. Entre las críticas más reiterativas también se menciona su limitada capacidad transformadora y el escaso impacto en la movilización social que dice producir. Por tratarse de un dispositivo que privilegia los problemas barriales y no tanto las dinámicas entre conjuntos de barrios y localidades, en ocasiones el presupuesto participativo conduce a la fragmentación del territorio y los proyectos (Aedo, 2014; Alguacil, 2014; Annunziata, 2011). De manera más amplia se cuestiona la posición de segundo orden que este mecanismo ocupa en la dinámica municipal, especialmente en la asignación de los recursos que hacen los cabildos. Otro de los mecanismos que más contribuyen a la fragmentación de la ciudad es la acentuación de mecanismos de financiamiento que procuran beneficiar a la mayor cantidad de organizaciones por medio de la asignación de proyectos a pequeña escala. Esta diversificación de los proyectos, apoyada generalmente por vecinos y funcionarios, si bien posibilita atender la mayor cantidad posible de iniciativas y microterritorios, también reduce la posibilidad de que el presupuesto participativo contribuya a resolver los problemas de alcance más global (Annunziata, 2011).

La pregunta a este respecto es: cómo “ir más allá del espíritu cerrado de los barrios y contribuir a construir el interés general” (Lieberherr, 2003, p.3). O tal como lo afirma Villasante (2017) al referirse al proceso participativo en Venezuela: “en los estudios que hicimos en Venezuela insistimos en que el tamaño para la planificación social no podían

ser unidades vecinales tan pequeñas como tenían entonces en Venezuela o Cuba. Una cosa es auto-gestionar vecindarios pequeños, e incluso tomar iniciativas desde asambleas o talleres comunales, y otra acceder a la planificación y el auto-gobierno con presupuesto propio” (p. 142). El fondo de este planteamiento responde a la capacidad del presupuesto participativo para incidir en las dinámicas urbanas. Aun cuando estos dispositivos se consolidaron en algunos municipios del Brasil y otros países de la región como Chile, Uruguay y República Dominicana, la estrategia última de incidir en las políticas públicas globales de la ciudad debe profundizarse aún más. La visión focalizada de los presupuestos participativos ha impedido que se cumpla el objetivo de revertir la territorialización de la pobreza y la desigualdad (Montecinos, 2012).

La primacía de lo local sobre lo global muchas veces responde a una necesidad de las comunidades mismas y no a fallas en la planeación estratégica y de gran escala que proyectan los cabildos. Así lo describe Bloj (2009) cuando plantea que "una de las imputaciones de la población al gobierno local es que trata de imponer proyectos contemplados en los planes más generales (que deberían ser financiados por fuera del presupuesto participativo) lo cual se percibe como una desviación de los fondos al programa" (p. 20).

Aun así, la preservación de lo local como un valor fundamental de la democracia es defendido en tanto representa un modelo de política que legitima el contacto y la escucha entre representantes y representados (Alguacil, 2014). De modo que, lejos de evaluarse por su impacto objetivo y tangible en obras y servicios, el presupuesto participativo reivindica los discursos y prácticas que contribuyen a afianzar los lazos de proximidad entre las personas.

El presupuesto participativo puso en evidencia la posibilidad de gobernar bajo paradigmas alternativos a la democracia representativa, incluso en espacios urbanos de gran escala y de alta complejidad administrativa como la ciudad de Porto Alegre en Brasil (Aedo, 2014). Si bien la mayor parte de estos mecanismos se encuentran restringidos al ámbito local, existen experiencias como en Brasil y Perú, donde, de la mano de legislaciones nacionales sobre el presupuesto participativo, ha sido posible dar el salto a escalas regionales que abarcan a un espectro más amplio y dinámico de la ciudad (Aedo, 2014).

Es por esto que los procesos de micro-localización no siempre conviene analizarlos desde una perspectiva rigurosamente técnica. Sobre esto Montecinos (2012) señala que ciudadanos históricamente relegados ahora son testigos de un incremento significativo en la dinámica urbana de los micro-sectores donde habitan. Los grandes proyectos de la ciudad no siempre los beneficiaron, pero ahora ven que lo local les devuelve el interés y los convierte en ciudadanos con influencia y poder de decisión. Esta identificación territorial es motivo de entusiasmo, pero también de desaliento. La difusa identidad con la ciudad es un argumento que las municipalidades utilizan para evitar que algunos temas se

incluyan en las discusiones, en especial porque siendo áreas que afectan la ciudad en su totalidad no deberían someterse a la visión particular de las comunidades. Una dificultad adicional es que los presupuestos participativos aún no articulan eficientemente los criterios técnicos con los políticos, debiéndose hacer un mayor esfuerzo para resolver el problema de la cultura técnica limitada de la población y, además, las dificultades que experimentan los profesionales municipales para comunicar a la comunidad las limitaciones técnicas de los proyectos que ejecutan.

Ampliando las ideas de Montecinos (2012), Lieberherr (2003) indica que los problemas que entorpecen el funcionamiento de los presupuestos participativos son la cultura clientelar y la ausencia de normas que impulsen la participación como estrategia de gobierno. En estos casos se habla de experiencias culturales para señalar el reducido número de municipios que se benefician de la gerencia participativa. Más específicamente, la mayor desviación de los presupuestos participativos son los mecanismos de cooptación que los viejos representantes de la política utilizan para colocar al frente de los liderazgos comunitarios a personas afectas al partido de gobierno. Este proceso se resume en una estrategia que ayuda a mantener las cuotas de poder del gobernante sin dejar de percibir los beneficios electorales y mediáticos que resultan de “apoyar” la democracia participativa. Esto lo retoma Montecinos (2012) cuando afirma que algunos presupuestos participativos se aprueban cuando no ponen en riesgo las cuotas de poder del gobernante y su influencia en la comunidad.

En referencia a esto mismo, Villasante (2017) señala la necesidad de que las administraciones oficiales se conviertan en

‘paraguas’ y no ‘absorber’ a la gente, [sino] más bien salir de las administraciones a apoyar y aprender de lo que se está construyendo con iniciativas populares (...) Un comité asesor de notables” puede vigilar que el proceso “no debe tener color político” y “dar garantía a todos los sectores sociales y políticos”, como un “paraguas” no partidario, aunque si de protección de las metodologías socio-políticas, no sectarias. El error ha sido muchas veces hacer partidismo o sectarismo con la planificación que así deja de ser colaborativa y participativa (p. 143).

De manera similar lo plantea Montecinos (2012) al preguntarse por qué algunas partidas presupuestarias se asignan discrecionalmente en lugar de discutirse en los términos del presupuesto participativo. El objetivo de esta estrategia sería ganar influencia sobre liderazgos locales y organizaciones de base que gozan de legitimidad en la comunidad. Mediante la asignación discrecional de recursos el partido asegura apoyo para las gestiones de gobierno y futuros procesos electorales. De hecho, el modelo bidireccional de gobierno que plantean los presupuestos participativos no representa, a juicio de Alguacil (2014), un impedimento para que este modelo trascienda la mirada ideológica y/o partidista de la vieja cultura administrativa. Esto se asemeja al planteamiento de De Sousa Santos (2004) y la descripción que hace de la cooptación política que padecieron los

presupuestos participativos en Brasil por parte del Partido de los Trabajadores (PT). La imposición de una agenda política “desde arriba” tuvo como resultado que el movimiento popular (representantes de base de las comunidades) se enfocara en la política local y dejara de lado, convenientemente a los intereses del PT, los aspectos relativos a la ciudad como un todo y el funcionamiento del Estado.

El desplazamiento de los temas del Estado y la ciudad a los problemas locales y particulares se entiende mejor a través del concepto *autonomía* que plantea De Sousa Santos (2004) y García Guadilla (2008), quienes la definen como la capacidad de las organizaciones populares de tomar decisiones y canalizar el apoyo externo de manera independiente del gobierno u otra forma institucional como los partidos políticos, los sindicatos y otras organizaciones sociales. Para afianzar este punto véanse los argumentos que plantea Georg Simmel (1858-1918): los procesos de diferenciación social (autonomía) son más importantes para la vida en sociedad que los procesos de coincidencia. La indiferenciación es característica de formas antiguas y primitivas de ordenamiento social. La adhesión del individuo a grupos distintivos favorece la individualización en los términos que suele plantearse una sociedad moderna. Ahora bien, para que el vínculo social que se origina por la membresía del individuo a disímiles grupos sea constructor de sociedad, entendida ésta como un proyecto que ha de erigirse, es necesario que la relación entre ellos sea de un tipo muy especial. Véase detenidamente, la autonomía puede pensarse en términos de sistemas de grupos concéntricos y sistemas de grupos yuxtapuestos (Georg Simmel, ver Breiger, 2000; pp.63-64). Para ambos sistemas, se ilustra el caso de individuos insertos en dos grupos que tienen un grado de solapamiento conocido. Cuando el grupo más grande cubre total o parcialmente el espacio del grupo más pequeño, las fronteras de éste último se diluyen. En estos casos el carácter unicéntrico de los grupos (por ejemplo, imagínese la relación entre un partido político y una asociación) supone un obstáculo para el desarrollo de la libertad individual, además de ser un elemento propio de las sociedades de baja complejidad y diferenciación. Como punto de coincidencia social (conciencia social), “la determinación sociológica del individuo será mayor si los grupos que le influyen se yuxtaponen en lugar de ser concéntricos” (*Ibid.*).

Partiendo de la definición de Simmel, la hipótesis central es que la preocupación por los asuntos locales fomenta la desvinculación de lo global, lo cual se refuerza por la ausencia de autonomía de las organizaciones para definir cuándo pasar de los problemas de la comunidad a los problemas del municipio y del país.

Paradójicamente, una de las críticas que académicos venezolanos como Lander (1992) han hecho al modelo político liberal es que este paradigma “enfatisa la participación creciente de la población a propósito de asuntos locales y parciales (...)” (p.139). Como se ve, el énfasis en lo local que liberales y marxistas procuran consolidar en las sociedades latinoamericanas es una tendencia del poder en su categoría más amplia y sociológica, y

no tanto el resultado de los preceptos inadvertidos de los enfoques que defienden. Incluso, Montecinos (2012) complementa esta idea cuando advierte que los modelos participativos están más allá de la histórica disputa entre izquierda y derecha, centrándose en su lugar en el campo de las luchas democráticas contra el elitismo neoliberal y el socialismo autoritario de corte estalinista. La participación sería, de acuerdo a este enfoque, un medio para alcanzar mayores niveles de democracia y no un fin en sí misma.

Presupuesto participativo: entre la racionalidad y el voluntarismo⁶

Aunque en esta sección no se debaten los supuestos fundamentales del voluntarismo como doctrina filosófica y política, es prudente reconocer que algunos de sus principios coinciden con el modo de funcionamiento de muchos presupuestos participativos, especialmente en lo relativo a la práctica de promover cambios sustanciales en la vida pública desde la voluntad de los sujetos políticos, incluso por encima de elementos racionales y formales.

El funcionamiento de los presupuestos participativos también recae en elementos de carácter más formal. Así lo refleja Cabannes (2004) cuando indica que gran parte de los presupuestos participativos del Brasil se mantienen en funcionamiento gracias a la voluntad del gobierno de turno, el interés de los pobladores y las presiones de la opinión pública. De acuerdo al autor, la ausencia de elementos estrictamente racionales y del Derecho como factores de contención y delimitación de los presupuestos participativos no siempre pueden concebirse como algo negativo. La carencia de un reglamento impuesto desde arriba fomenta la creatividad y autorregula la dinámica participativa. Una comunidad que discute las reglas de juego sobre su funcionamiento crea y fomenta alianzas políticas para dinamizar la discusión y corregir errores sin la burocracia que implicaría atarse a un reglamento formalmente establecido. Aunque esto es positivo desde una visión voluntarista, no lo es tanto cuando hay cambios de gobierno y los nuevos mandatarios no tienen la obligación legal de someter los presupuestos a mecanismos de consulta participativos⁷.

Cuando los presupuestos se enfocan en principios de justicia distributiva, democracia y participación de sectores excluidos de la población (Lieberherr, 2003), su éxito se mide por el favorecimiento a sectores de la población que, por su condición de pobreza y exclusión, experimenten dificultades para comunicar sus problemas y experiencias. Superar esta dificultad pasa por la presencia de un equipo municipal con capacidad

⁶ Para ampliar esta discusión puede consultarse la obra del sociólogo Fernando Tönnies.

⁷ De forma distinta, en los municipios donde el presupuesto participativo está reglamentado formalmente la legalización se materializa, por lo general, luego de uno o dos años de trabajo, legitimándose de este modo solo los aspectos que se consideran dignos de consolidar en la gestión presupuestaria (Cabannes, 2004).

efectiva de comunicación, voluntad política y habilidad técnica para evaluar las carencias y determinar la factibilidad de las inversiones. El éxito también depende del compromiso de las municipalidades al momento de involucrar a sus trabajadores en la nueva forma y estilo de gestión. En ocasiones, las experiencias participativas fracasan por desconocimiento de los empleados municipales acerca de los principios y objetivos de los nuevos modelos de gestión (Morais, en Falck y Yañez, 2011; Cabannes, 2004).

Esta idea se precisa en lo importante que es definir reglas que faciliten la toma de decisiones. En función ello se recomienda la estipulación, en conjunto con la comunidad, de los lapsos de ejecución de los proyectos, las responsabilidades del equipo municipal, la distribución del gasto, las necesidades de otros sectores de la ciudad y las funciones contraloras de la población.

Aun con estas recomendaciones, Montecinos (2012) y Yañez (2012) retoman la idea voluntarista según la cual los presupuestos participativos tienen éxito cuando existe voluntad política. De hecho, el elemento más importante de cualquier presupuesto (incluso por encima de la existencia de marcos legales, consensos partidistas, expectativas y apoyo asociativo) es siempre la “decisión clara desde el sector político que lo promueve” (Yañez, 2012, p. 79) y que, a su vez, lo dote de recursos para promover las transformaciones que propone.

Afianzándose en otros elementos, Morais (2011) establece como variable fundamental del éxito la regulación de expectativas y la toma conciencia en la población sobre las posibilidades y limitaciones los presupuestos participativos, especialmente cuando se consideran objetivamente las condiciones financieras del municipio, la factibilidad técnica de los proyectos y las capacidades contraloras de la comunidad. Las exageradas expectativas obedecen a la dificultad de las municipalidades para evaluar su capacidad de planificación y ejecución. Esta misma idea está en la línea de lo propuesto por Allegretti, García Leiva y Paño Yañez (2011): “las percepciones de la ciudadanía constituyen la piedra angular del éxito de una innovación participativa. Ningún presupuesto participativo parece haber logrado sus objetivos sin que sus promotores cuidaran no sólo los resultados concretos (...) sino también el cómo estos han sido percibidos y “digeridos” por los y las habitantes de ese territorio” (p. 21). De acuerdo a esta proposición, las expectativas se materializan si las deliberaciones abarcan a grupos más diversos y plurales, lo que finalmente se traduce en apoyo comunitario para la ejecución de las políticas, respeto al principio de la no discriminación y, además, el enaltecimiento de la gestión mediante el diálogo entre grupos sociales con perspectivas, prácticas y conocimientos diferentes.

Otros factores del éxito del presupuesto participativo tienen que ver con los procesos de argumentación y contra-argumentación que sirven para justificar o, por el contrario, no dar cabida a esta clase de dispositivos. En su defensa, Alberich (2010) ha preparado un conjunto de interesantes argumentos para su defensa (véase el Cuadro 2).

CUADRO 2

La participación ciudadana: manual de defensa

ARGUMENTO CONTRA LA PARTICIPACIÓN	POSIBLES RESPUESTAS
<p>1. Es lenta: Retrasa la toma de decisiones. Convierte la democracia en algo ineficaz.</p>	<p>Crear sistemas de participación concretos, reglados y con tiempos definidos.</p> <p>Con la participación, se puede retrasar una decisión al principio pero, al ser consensuada, será más eficaz cuando se ejecute.</p>
<p>2. Es innecesaria: Los vecinos nos han elegido para que gobernemos. ¿Para qué complicarse la vida con la participación ciudadana? Se puede erosionar la legitimidad de las instituciones.</p>	<p>Preguntemos a los vecinos para qué nos han elegido (no parece que sea para tener “carta blanca”). En todo caso, más participación significa más democracia. Y a nadie se le obliga a participar.</p>
<p>(Continuación de la anterior) Los vecinos demandan actuaciones y no que les devolvamos la pelota a ellos cada vez que hay que tomar una decisión importante.</p>	<p>Cierto: si utilizamos la participación sólo cuando no sabemos que decisión tomar. Pero la participación es principalmente antes de la toma de decisiones (planificación de la participación, propuestas, consulta) y después (en la ejecución, mediante la cogestión) pero es el gobierno local, o el órgano al que corresponda, quien toma la decisión oficial (de acuerdo a la legislación).</p>
<p>3. (Contrarréplica): sí los vecinos no van a poder decidir los temas importantes (ya que se deciden por el Gobierno o el Pleno) entonces se aburrirán y no vendrán a los Consejos o reuniones, y si les convocamos para todo, para cada decisión, convertimos el gobierno municipal en una asamblea permanente.</p>	<p>Efectivamente los vecinos también pueden participar en las decisiones importantes: mediante referéndum y otros sistemas de consulta directa. No se trata ni de la reunionitis, ni de preguntar cada vez que se quiere cambiar una farola de sitio. Ridiculizar la participación es fácil, pero también es fácil que los “políticos” se ganen fama de autoritarios, prepotentes,...</p>
<p>4. Es particularista, localista y corporativista El vecino solo quiere participar en lo que le afecta directamente y no “ve” los problemas generales de la ciudad...</p>	<p>Crear Consejos Generales de Participación (el Consejo de la Ciudad) o Jornadas, Consultas, sobre los temas generales.</p> <p>Los vecinos más concienciados y solidarios participarán más, pero, también, demandarán una participación más efectiva, no estar de “floreros” en los Consejos o reuniones de Juntas Rectoras. La cogestión y los presupuestos participativos darán respuesta a estas demandas.</p>

ARGUMENTO CONTRA LA PARTICIPACIÓN	POSIBLES RESPUESTAS
<p>5. Excluvista. Participan siempre los mismos, una minoría.</p>	<p>Es cierto: sólo una minoría participa en los asuntos públicos. De todo tipo. Recordar que, respecto del conjunto del censo, siempre es una minoría la que ha votado a los que gobiernan. Propuestas: crear los citados Jurados Ciudadanos, procesos de investigación participativa, consultas directas a toda la población... incentivar la participación.</p>
<p>6. Refuerza el papel de los grupos de presión, en detrimento de los partidos e instituciones. Puede favorecer la aparición de <i>lobbies</i>.</p>	<p>Cierto. Hay que tener cuidado con los grupos que se mueven en el particularismo, sectarismo, clientelismo,... Pero ¿queremos sólo gobernar o transformar la sociedad? Si es esto último no debemos asustarnos si conseguimos más autonomía social. Mejor más asociaciones ciudadanas que más partidocracia. Para contrarrestar el corporativismo de algunas asociaciones están los mecanismos de participación directa y las competencias legales de los órganos de representación.</p>
<p>7. Es cara.</p>	<p>Es más barata que cualquier proceso de prueba y error y <i>marcha atrás</i>: plazas que se remodelan porque nadie las usa, equipamientos infrautilizados, cambio de decisiones urbanísticas,... por no hablar del gasto en publicidad (de actividades minoritarias, equipamientos que no se usan o se usan mal).</p>
<p>8. La participación ya está regulada por ley para los temas importantes: en los procesos urbanísticos, para los presupuestos y normas (exposición al público, alegaciones),... y en la Ley de Bases de Régimen Local,...</p>	<p>La ley marca los mínimos: la inmensa mayoría de los ciudadanos no conoce las leyes. Aunque para esto precisamente es importante unirse y participar en asociaciones, lo cierto es que el ciudadano individual está en inferiores condiciones respecto al propietario de suelo o el gran empresario que cuenta con información y asesoramiento profesional en todo lo que le pueda afectar. El gobierno local debe buscar la igualdad de oportunidades para la ciudadanía.</p>
<p>9. Da “armas” a la oposición. La refuerza, creando grupos paralelos de oposición (<i>bastante tenemos con aguantar a los que están dentro, en el Ayuntamiento, como para aguantar a las asociaciones...</i>)</p>	<p>El debate previo a la decisión municipal, en los Consejos consultivos, por un lado puede reforzar a la oposición (cuando coincide en sus argumentos con los de asociaciones y ciudadanos), pero también puede reforzar al gobierno, dándole pistas sobre la opinión pública en cada tema y previendo los argumentos a favor y en contra de sus propuestas.</p>
<p>10. Hay vecinos que confunden participación con “que se haga lo que decimos”</p>	<p>Es cierto. La participación exige un aprendizaje. Formar en técnicas de organización de reuniones, dinámicas de grupo,...</p>

Representación y participación en la gestión municipal

Los presupuestos participativos no escapan del burocratismo ni suponen que los asuntos más complejos queden en manos de todos por igual. La realidad indica que, frente a la complejidad de algunos temas, los técnicos y los vecinos más interesados son quienes finalmente obran en nombre del resto de los habitantes y autoridades. Cuando ocurre de este modo, estudiosos como Montecinos (2012) y De Sousa Santos (1998) lo interpretan como una desviación de corte liberal, o también como una vuelta a los mecanismos de la democracia representativa. Más específicamente, los criterios de representación se aceptan en los términos del enfoque participativo cuando los representantes no toman decisiones sobre temas importantes.

Aunque Montecinos sostiene que los presupuestos participativos no tienen que ser el centro de la disputa entre representación y participación, porque en este mecanismo coinciden lo mejor de ambos sistemas, también afirma que la representación debe ponerse en duda cuando los criterios representativos desplazan a la participación y la convierten en un instrumento para legitimar intereses políticos ajenos a la comunidad.

Desde el enfoque de la participación se esboza que la democracia representativa aparta al ciudadano y la comunidad de la gerencia de las ciudades. Su intención se resumiría en ceder esta administración al Estado y a intereses privados, los cuales, en el supuesto liberal, son los actores dotados de capacidades para asumir los asuntos de interés público. Para Montecinos, el liberalismo percibe como un riesgo la participación porque las demandas de las comunidades se incrementan aceleradamente cuando se saben involucradas en la toma de decisiones sobre asuntos que son de su interés. La regulación de las demandas solo es posible si existe reciprocidad entre los diferentes subsistemas que integran el sistema democrático, lo cual es difícil de lograr cuando los mismos no se diferencian o solapan. En esta línea de pensamiento la función de las personas se limita a expresar su opinión a través de los procesos electorales dispuestos para elegir y revocar representantes.

Para las tendencias liberales, continúa Montecinos, el pueblo no está en capacidad de autogobernarse porque no dispone del tiempo, interés y capacidad para tomar decisiones en el campo de lo público. Sus intereses, a su vez, aunque diversos, suelen estar representados en dirigentes que salen de sus propias filas, por lo cual la idea del autogobierno contribuiría muy poco a la eficiencia y calidad de la función pública. Planteado así, la democracia representativa se estabiliza cuando una élite de técnicos y políticos ejerce el poder de acuerdo al mandato que los ciudadanos le otorgaron. Desde la democracia participativa la pregunta fundamental es si las propuestas electorales se originan en el pueblo o, en su lugar, en el mandatario y los grupos de poder que lo respaldan. Por tanto, para lograr el cometido de gobernar con las élites, y no con el pueblo, la democracia liberal alimenta la apatía del ciudadano y promueve la privatización de los asuntos de interés público.

Más allá de estas controversias, De Sousa Santos (1998), al igual que Montecinos (2012), reconocen que la democracia participativa no puede existir sin la democracia representativa. La articulación de ambos modelos es importante porque las instancias participativas constantemente delegan en sus líderes funciones a ser ejecutadas de cara a instancias igualmente representativas como las alcaldías y concejos municipales. La diferencia de ambas estrategias es la profundidad y amplitud de la consulta que los representantes someten a discusión cuando quieren implementar una política. Por ello, en la práctica, los defensores de la representación y participación raramente defienden una ruptura con el modelo al que se oponen. La práctica democrática ha terminado evidenciando que los defensores de ambos modelos superan y transforman las debilidades del enfoque alternativo.

Esta idea se reafirma cuando De Sousa Santos se refiere a la utopía que supuso que representación y participación estuvieran en sintonía, lo que más tarde se rechazó cuando los mecanismos de representación solo se consideraban legítimos si garantizaban el correcto funcionamiento de la democracia participativa. Pero, conscientes de los peligros de la representación para las nuevas iniciativas de democracia que venían experimentándose en Latinoamérica, De Sousa Santos relata experiencias donde las comunidades impidieron que la permanencia prolongada de los delegados en sus cargos terminara institucionalizando el modelo representativo. Estos desvíos se combatieron mediante la potestad de revocar los consejos de participación popular e impedir que los delegados resultaran reelegidos por más de dos mandatos.

El ejercicio de los representantes populares es un asunto a evaluar en función de dos criterios: la autonomía de los delegados y su competencia técnica. Es evidente que representación y participación no pueden separarse. La comunicación entre ambos enfoques se plantea, por tanto, en términos de un criterio político, que vendría a ser el participativo, y otro de carácter técnico, cuyo rol es fundamentalmente representativo. El juicio que explica la representación atada al campo de lo técnico se fundamenta en delegados que necesitan acceder a información compleja y difícil de entender.

Si bien el trabajo de los delegados se plantea como un asunto eminentemente técnico, la realidad indica que, al cabo de un tiempo, cuando nadie más se involucra debido a la dificultad de las tareas, la información comienza a emplearse como táctica política, teniendo acceso a ella solamente las personas afines a la tendencia de quien ejerce la delegatura. La relación que esto tiene con la reelección de los representantes es asunto de primer orden. La razón es el uso político de la información y las capacidades que se dejan de generar en la comunidad cuando una sola persona detenta el poder por largo tiempo.

CAPÍTULO V

LA PARTICIPACIÓN EN VENEZUELA DESDE SU MARCO LEGAL

En el plano jurídico venezolano se ha ido construyendo desde 1999 un entramado de leyes sobre participación ciudadana que poseen un alto grado de complejidad. Por medio de estas leyes el Estado ha dado viabilidad legal y financiera a nuevas formas de participación ciudadana, como los Presupuestos Participativos, Comité de Tierra Urbana, Mesas Técnicas de Agua, Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, Consejos Locales de Planificación Pública, Consejos Comunales, Comunas, y al denominado Estado Comunal. Por ejemplo, la Ley Orgánica de las Comunas en su Art. 4 define el Estado Comunal como “Forma de organización político-social, fundada en el Estado democrático y social de derecho y de justicia establecido en la Constitución de la República, en la cual el poder es ejercido directamente por el pueblo, a través de los autogobierno (sic) comunales, con un modelo económico de propiedad social, y de desarrollo endógeno y sustentable, que permita alcanzar la suprema felicidad social de los venezolanos y venezolanas en la sociedad socialista. La célula fundamental de conformación del estado comunal es la Comuna”.

Vale también destacar que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela es reconocida por la amplia consideración que hace de los derechos sociales y por su énfasis en la participación ciudadana en las políticas públicas; su contenido responde a diversas demandas de profundización de la democracia que se manifestaron desde finales de los años ochenta en Venezuela.

En función de este marco, en el presente capítulo se describen, yendo de lo general a lo particular, las principales características de la Constitución, leyes, decretos e instituciones de alcance nacional que viabilizan y dan sostén legal a los presupuestos participativos y, en general, a la participación en Venezuela desde 1999 en adelante.

Descripción político-institucional de la participación ciudadana en Venezuela

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del año 1999 establece un modelo político que combina instituciones de la democracia representativa, directa y participativa. De manera específica plantea que “todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de

sus representantes (...). La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo” (Art. 62. CRBV, 2009), así mismo, esta “ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y Municipios transfieran a los grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos (...)” como puede ser promoviendo “la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción” (Art. 184, numeral 2. CRBV, 2009).

En lo que al papel de la participación ciudadana en los asuntos públicos se refiere, sus Artículos 6 y 70 son ilustrativos:

Art. 6. El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.

Art. 70. Son medio de participación y del protagonismo del pueblo en el ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico: las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, la cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad. La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo.

A partir de la segunda reelección de Hugo Chávez en 2006, se intenta impulsar el denominado Socialismo del Siglo XXI en tanto sistema y modelo de desarrollo económico-social. Sobre las tesis del Socialismos del Siglo XXI, entre los autores más divulgados en Venezuela se encuentran: Azzelini (2010a y b), Biardeau (2007), Dietrich (2003, 2005), Giordani (1997), Harnecker (2009), Monedero (2008, 2009). No obstante, si nos atenemos al ordenamiento jurídico vigente el Socialismo del Siglo XXI “Es un modo de relaciones sociales de producción centrado en la convivencia solidaria y la satisfacción de necesidades materiales e intangibles de toda la sociedad, que tiene como base fundamental la recuperación del valor del trabajo como productor de bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas y lograr la suprema felicidad social y el desarrollo

humano integral. Para ello es necesario el desarrollo de la propiedad social sobre los factores y medios de producción básicos y estratégicos que permita que todas las familias y los ciudadanos y ciudadanas venezolanos y venezolanas posean, usen y disfruten de su patrimonio o propiedad individual o familiar y ejerzan el pleno goce de sus derechos económicos, sociales, políticos y culturales” (Ley Orgánica de las Comunas, Art. 4, G.O. No. 6.011 Ext., 21-12-2010).

Una expresión del Socialismo del Siglo XXI se encuentra en el “Primer Plan Socialista de la Nación 2007-2013” (República Bolivariana de Venezuela-RBV-, 2007); y en su reciente actualización, el denominado “Plan de la Patria 2013-2019” (RBV, 2013), texto este que fue presentado ante el Consejo Nacional Electoral el 11 de junio de 2012 como programa de gobierno por Hugo Chávez para su tercer periodo de gobierno y, posteriormente, por el actual presidente Nicolás Maduro tras el fallecimiento del primero.

El denominado “Plan de la Patria” fue presentado y aprobado por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre de 2013 y publicado en Gaceta Oficial 6.018 Ext. del 4-12-2013. Este plan, al igual que el conjunto de leyes que definen el llamado Estado Comunal han sido rechazadas por las fuerzas políticas de oposición ya que consideran su contenido violatorio de la Constitución Nacional, la cual en ninguno de sus artículos contempla la construcción de una sociedad socialista como horizonte del desarrollo nacional.

Está fuera del alcance de este trabajo analizar en detalle estos documentos y sus implicaciones, no obstante, es fundamental tener presente el horizonte planteado: la construcción de una sociedad socialista. En el plano jurídico se ha ido construyendo un entramado de leyes sobre participación ciudadana de un alto grado de complejidad que responde al mismo propósito general. Son estas leyes las que le han dado viabilidad legal y financiera a nuevas instituciones de participación ciudadana como los consejos comunales y las comunas; y, en última instancia, al denominado Estado Comunal como nueva institucionalidad estatal de la Venezuela socialista. La Ley Orgánica de las Comunas en su Art. 4 define el Estado Comunal como “Forma de organización político-social, fundada en el Estado democrático y social de derecho y de justicia establecido en la Constitución de la República, en la cual el poder es ejercido directamente por el pueblo, a través de los autogobierno (sic) comunales, con un modelo económico de propiedad social, y de desarrollo endógeno y sustentable, que permita alcanzar la suprema felicidad social de los venezolanos y venezolanas en la sociedad socialista. La célula fundamental de conformación del estado comunal es la Comuna”.

El siguiente cuadro recoge el listado mínimo de instrumentos jurídicos de la participación ciudadana vigentes en Venezuela:

CUADRO 3
Marco legal de la participación ciudadana en Venezuela

Nombre	Gaceta Oficial	Fecha
Ley Orgánica de los Consejos Comunales (Reforma)	G.O. 39.335	28-12-2009
Ley Orgánica del Poder Popular	G.O. No. 6.011Ext.	21-12-2010
Ley Orgánica de las Comunas	G.O. No. 6.011Ext.	21-12-2010
Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal	G.O. No. 6.011Ext.	21-12-2010
Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular	G.O. No. 6.148Ext.	18-11-2014
Ley Orgánica de Contraloría Social	G.O. No. 6.011Ext.	21-12-2010
Ley Orgánica del Poder Público Municipal (Reforma)	G.O. No. 6.015	28-12-2010
Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (Reforma)	G.O. No.6.184Ext.	03-06-2015
Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (Reforma)	G.O. No.6.184Ext.	03-06-2015
Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria (Reforma)	G.O. No. 40.540	13-11-2014

Fuente: Elaboración propia.

De este marco jurídico analizaremos a continuación la figura más importante dentro de la cual tiene cabida el presupuesto participativo en Venezuela: los Consejos Locales de Planificación Pública.

Los Consejos Locales de Planificación Pública en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

El Consejo Local de Planificación Pública en Venezuela es una figura concebida en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), aprobada en 1999, como instancia de planificación municipal. Como mecanismo participativo, esta instancia fue el primer dispositivo creado para la participación local en Venezuela, con la “función de desarrollar espacios de interacción entre los representantes de los partidos políticos, los representantes de los partidos políticos, los funcionarios del gobierno regional y local y los representantes de la sociedad civil organizada” (Briceño y Maingon, 2015, p. 11).

En la misma confluyen las autoridades locales electas y representantes de la sociedad organizada. Desde el año 2010 en esta instancia también están presentes miembros del poder popular, como espacio (interfase) para la construcción de consensos gobierno-ciudadanos.

Según la Ley del Poder Popular (2010), éste es “el ejercicio pleno de la soberanía por parte del pueblo en lo político, económico, social, cultural, ambiental, internacional, y en todo ámbito del desenvolvimiento y desarrollo de la sociedad, a través de sus diversas y disímiles formas de organización, que edifican el estado comunal” (art. 2) y “las instancias del Poder Popular para el ejercicio del autogobierno son” (art. 15): el consejo comunal; la comuna; la ciudad comunal y los sistemas de agregación comunal. Sus fines están establecidos en el artículo 7 de la referida Ley.

Además de la C RBV, la base legal de los Consejos Locales de Planificación Pública está establecida en la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (LOPPP), la Ley del Poder Público Municipal (LPPM) y la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. Según el marco legal que los rige, entre sus características destaca la plenaria como instancia de formulación de planes, políticas y proyectos.

Para describirlos, en esta sección presentaremos una caracterización de los Consejos Locales de Planificación Pública y sus cambios más relevantes en el tiempo (1999-2015), con énfasis en lo que concierne al modelo de participación que promueve, considerando para ello su conformación y su funcionamiento.

Los Consejos Locales de Planificación Pública son órganos institucionales de carácter constitucional, según lo establecido en el artículo 182 de la C RBV de 1999, en el que se crea y se precisa su conformación de la manera siguiente:

Se crea el Consejo Local de Planificación Pública, presidido por el Alcalde o Alcaldesa e integrado por los concejales y concejalas, los Presidentes o Presidentas de las Juntas Parroquiales y representantes de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada, de conformidad con las disposiciones que establezca la ley (Artículo 182 de la CRBV 1999)

Ello en el marco de lo establecido por la carta magna, en la sección referida al Poder Público Municipal, según el cual:

Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley (Artículo 168).

El Consejo Local de Planificación Pública se encuadra en un modelo de participación representativo amplio en términos de inclusión de diversos sectores de la sociedad organizada.

Los Consejos Locales de Planificación Pública y el Sistema Nacional de Planificación Participativa

Los Consejos Locales de Planificación Pública forman parte de la estructura del Sistema Nacional de Planificación Participativa y constituyen una instancia de participación circunscrita al ámbito municipal (Rodríguez y Lerner, 2007). En efecto, el Sistema Nacional de Planificación lo integran (LOPPP, 2014, art. 10): el Presidente de la República; la Comisión Central de Planificación; el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de planificación (ente rector); los órganos y entes que conforman la Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal; el Consejo Federal de Gobierno (CFG); los consejos presidenciales del Poder Popular; los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (CEPLACOP); los Consejos Locales de Planificación Pública y los consejos comunales.

Vale destacar que el Consejo Local de Planificación Pública posee representación en el CEPLACOP⁸ y le corresponde avalar los proyectos que los municipios elevan a la consideración del Fondo de Compensación Interterritorial⁹, órgano del CFG¹⁰.

⁸ El CEPLACOPP “es el órgano encargado del diseño del Plan de Desarrollo Estatal y los demás planes estadales, en concordancia con los lineamientos generales formulados en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, los planes municipales de desarrollo, los planes de desarrollo comunal y aquellos emanados del órgano rector del Sistema Nacional de Planificación, siendo indispensable la participación ciudadana y protagónica del pueblo en su formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control, de conformidad con lo establecido en la Constitución de la república y la ley respectiva” (Art. 2 de la Ley CEPLACOPP 2015).

⁹ EL FCI “está destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de

Así mismo, en el artículo 13 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (LOPPP, 2014) se define el Consejo Local de Planificación Pública como el órgano encargado de diseñar el Plan Municipal de Desarrollo y los demás planes municipales, en articulación con el Sistema Nacional de Planificación, considerando se haga:

- en concordancia con los lineamientos que establezca el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación y los demás planes nacionales y estatales,
- garantizando la participación ciudadana y protagónica en su formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control.

En cuanto a la concepción global del sistema nacional de planificación venezolano, tal como se observa, los legisladores han buscado una cierta desconcentración hacia el nivel municipal a través de la figura del Consejo Local de Planificación Pública. En otras palabras, el desarrollo legal de la figura del Consejo Local de Planificación Pública ha dado lugar a una interfase entre el circuito de la participación y el de la representación a nivel local. Hablamos de desconcentración y no descentralización porque, a partir del 2010, la LOPPP, como otras leyes relacionadas, posee una concepción centralizadora que condiciona todo el sistema a los lineamientos que emanan del nivel nacional.

Los Consejos Locales de Planificación Pública y los componentes funcionales del Poder Público Municipal

En el ámbito propiamente municipal, los Consejos Locales de Planificación Pública constituyen uno de los cuatro componentes funcionales del poder público municipal, tal como se establece en el artículo 75 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM) del 2010:

desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales y la realización de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo” (Artículo 22 de la Ley del Consejo General de Gobierno 2010).

¹⁰ El CFG “tiene como función establecer los lineamientos en materia de descentralización entre las entidades político-territoriales y hacia las organizaciones de base del Poder popular, así como para el estudio, planificación y creación de los Distritos Motores de Desarrollo, a los fines de apoyar especialmente la organización popular y el desarrollo de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo, siempre enmarcado en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación” (Artículo 4 del Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno 2011).

El Poder Público Municipal se ejerce a través de cuatro funciones: la función ejecutiva, desarrollada por el alcalde o alcaldesa a quien corresponde el gobierno y la administración; la función deliberante que corresponde al Concejo Municipal, integrado por concejales y concejalas. La función de control fiscal corresponderá a la Contraloría Municipal, en los términos establecidos en la ley y su ordenanza; y la función de planificación, que será ejercida en corresponsabilidad con el Consejo Local de Planificación Pública (LOPPM, 2010, Artículo 75).

La Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública

Los Consejos Locales de Planificación Pública poseen su propia Ley promulgada inicialmente en 2002, la cual ha sido reformada en tres oportunidades, a lo largo de algo más de una década, siendo su última modificación en 2015 (Ver cuadro 4).

Adicionalmente, cada Consejo Local de Planificación Pública cuenta con la ordenanza que cada municipio debe aprobar para su creación y el correspondiente reglamento interno, en el que se norma su funcionamiento en cada municipio.

CUADRO 4

La Ley de los CLPP y sus reformas

- Ley 2002, publicada en Gaceta oficial N° 37.463 de fecha 12 de junio de 2002
- Reforma Ley 2006, publicada en Gaceta oficial N° 38.591 del 26 de diciembre de 2006
- Reforma Ley 2010, publicada en Gaceta oficial N° 6.017 [Extraordinaria] del 30 de diciembre del 2010
- Reforma Ley 2015, Gaceta oficial N° 6.184 [Extraordinaria] del 3 de junio de 2015

Fuente: Elaboración propia

Resulta llamativo que una ley sobre esta materia se modifique tres veces en una década, sin oportunidad de plena aplicación de alguna de sus versiones, tanto más cuando no se conoce evaluación a fondo del proceso, al menos una de la que los autores tengan noticia.

Los Consejos Locales de Planificación Pública y la planificación participativa

Según lo establecido en la Reforma de la Ley de 2015, el Consejo Local de Planificación Pública es “es la instancia de planificación en el municipio, y el órgano encargado de

diseñar el Plan Municipal de Desarrollo y los demás planes municipales, en concordancia con los lineamientos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, los demás planes nacionales y los planes estatales, garantizando la participación ciudadana y protagónica en su formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control, en articulación con el Sistema Nacional de Planificación Pública” (Artículo 2 de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, 2015).

En ese marco, entre las principales funciones del Consejo Local de Planificación Pública se tienen:

CUADRO 5

Principales funciones del Consejo Local de Planificación Pública

- Impulsar coordinación y participación en la formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan Municipal de Desarrollo y otros planes del municipio.
- Articular el Plan Municipal de Desarrollo con el Plan Estatal de Desarrollo y Planes de la Comunas y Planes de los Consejos Comunales.
- Promover y aprobar procesos de descentralización y transferencia de competencias desde el municipio hacia las comunas, consejos comunales, organizaciones socio-productivas y organizaciones sociales.
- Crear programas de capacitación para los ciudadanos y comunidades.
- Garantizar que el proceso de formulación del presupuesto de inversión municipal se realice mediante el mecanismo del presupuesto participativo.
- Elaborar banco de proyectos sobre los recursos reales y potenciales del municipio.

Fuente: González (2014b)

Esta última versión de la ley de los Consejos Locales de Planificación Pública los encuadra dentro de la estrategia de construcción del denominado Estado Comunal.

Los Consejo Local de Planificación Pública y los presupuestos participativos municipales

Tal como se ha indicado antes, el Consejo Local de Planificación Pública forma parte de la estructura del Sistema Nacional de Planificación Participativa y tiene funciones

vinculadas con la elaboración del Plan y Presupuesto de Inversión Anual municipal, el cual debe ser construido mediante un ejercicio de presupuesto participativo.

En efecto, de acuerdo a la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, desarrolla a mayor profundidad el Presupuesto Participativo, definiendo a la misma como el “mecanismo mediante el cual los ciudadanos y ciudadanas del municipio proponen, deliberan y deciden en la formulación, ejecución, control y evaluación del Plan de Inversión Municipal con el propósito de materializarlo en proyectos para permitir el desarrollo del municipio, atendiendo a las necesidades, potencialidades y propuestas de las organizaciones vecinales, comunitarias y sectoriales ante el Consejo Local de Planificación Pública” (Art. 5, numeral 19. LCLPP, 2015), en este sentido, “(...) este deberá contar con mecanismos amplios de discusión, debates democráticos, sin exclusión de ningún tipo, a fin de recoger el mayor número de opiniones y propuestas posibles” (Art. 34. LCLPP, 2015) y cuenta con un proceso de formación que consta de tres fases:

1. Diagnóstico participativo: Se entiende por diagnóstico participativo el estudio y análisis de la realidad del Municipio que realizan las organizaciones vecinales y comunitarias debidamente integradas y articuladas a los consejos comunales y de las organizaciones sectoriales, coordinado por el Consejo Local de Planificación Pública, a los fines de la formulación del Plan Municipal de Desarrollo, así como el Plan y Presupuesto de Inversión Municipal de cada año. El diagnóstico participativo se realizará en el ámbito de la asamblea de ciudadanos y ciudadanas de cada Consejo Comunal y la asamblea respectiva de cada uno de las organizaciones sectoriales del municipio, durante el lapso comprendido entre los meses de abril y agosto.

Los resultados que arrojen la jornada de estudio y análisis de la realidad comunal y sectorial, una vez priorizados, serán presentados al Consejo Local de Planificación Pública a objeto de formular el Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal (Art. 35. LCLPP, 2015).

2. Formulación del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal: El CLPP será el encargado de formular el Plan y Presupuesto de inversión Municipal, “tomando en cuenta las necesidades prioritarias” presentadas por las organizaciones comunitarias y sociales producto de la fase anterior y las políticas de inversión del Municipio. (Art. 36. LCLPP, 2015).

3. Aprobación del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal: Esta fase se fundamenta según lo establecido por la LOPPM. “Le corresponde al Concejo Municipal

aprobar el Plan y Presupuesto de inversión Municipal, presentado por el Alcalde o la Alcaldesa de acuerdo con el Consejo Local de Planificación Pública, contenido en el proyecto de ordenanza de presupuesto de ingresos y gastos del municipio (Art. 37. LCLPP, 2015).

El Cuadro 6 recoge el tratamiento que la Ley, a través de sus diversas versiones, le ha dado a la cuestión del papel del Consejo Local de Planificación pública en la elaboración y aprobación del presupuesto de inversión municipal anual.

CUADRO 6

Sobre el Plan y la aprobación del Presupuesto de Inversión Municipal anuales

Ley	Procedimiento
2002	<p>-El presupuesto de inversión municipal se elaborará de acuerdo con las necesidades prioritarias presentadas por las comunidades organizadas, en concordancia con lo estimado por la Alcaldía, en el presupuesto destinado al referido sector. Asimismo, con los proyectos generales sobre urbanismo, infraestructura, servicios y vialidad que demande el municipio (art. 12)</p> <p>-El Presupuesto de Inversión Municipal. estará dirigido al desarrollo humano, social, cultural y económico del municipio., tomando en cuenta las variables de población y pobreza de cada comunidad, debiendo cubrir con:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los proyectos prioritarios, que presenten las comunidades organizadas. 2. Los proyectos generales sobre urbanismo, infraestructura, servicios y vialidad. 3. El fondo de emergencia, para atender desastres naturales, calamidad e imprevistos (art. 15). <p>- Las decisiones del Consejo Local de Planificación Pública se tomarán por mayoría absoluta de sus miembros. El Plan de Inversión Municipal, aprobado mediante este mecanismo, será remitido a la Cámara Municipal para su aprobación definitiva. La Cámara Municipal, de acuerdo con su competencia, podrá reformar el Plan de Inversión Municipal previa consulta con los sectores o espacios de la vida civil y las organizaciones de la comunidad, inscritas en el Consejo Local de Planificación Pública y, mediante una exposición razonada sobre los supuestos de hecho y de derecho que motiva la reforma. De no cumplirse estos extremos de ley, el plan original se considerará aprobado (art. 18).</p>

Continúa...

... continuación

Ley	Procedimiento
2006	<p>-El Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal anual resultan de la consolidación de los requerimientos formulados en el Plan Municipal del Desarrollo y por los consejos comunales, las organizaciones vecinales y comunitarias a través del proceso de formación del presupuesto participativo, según lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (art. 34)</p> <p>-El Plan de Inversión Municipal será aprobado por mayoría absoluta del Consejo Local de Planificación Pública, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley (art. 39).</p> <p>-El Alcalde o Alcaldesa remitirá el Plan a la Cámara Municipal para su respectiva aprobación en la ordenanza de presupuesto del municipio. Cualquier cambio o modificación al Plan deberá ser consultado al Consejo Local de Planificación Pública y a los consejos comunales respectivos que representen a las zonas geográficas afectadas, de no ser así, los actos que sancione la Cámara Municipal quedan sin efecto, prevaleciendo lo aprobado por el Consejo Local de Planificación Pública (art. 39).</p>
2010	<p>- El Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal anuales resultan de la consolidación de los requerimientos formulados en el Plan Municipal del Desarrollo, los planes de desarrollo de las comunas, por los consejos comunales, y las organizaciones del Poder Popular, a través del proceso de formación del presupuesto participativo, según lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y la presente Ley (art. 33)</p> <p>- El Plan de Inversión Municipal será aprobado por mayoría absoluta del Consejo Local de Planificación Pública, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley (art. 38).</p> <p>- El Alcalde o Alcaldesa remitirá el Plan a la Cámara Municipal para su respectiva aprobación en la ordenanza presupuestaria del Municipio. Cualquier cambio al Plan deberá ser consultada al Consejo Local de Planificación Pública y a los consejos comunales respectivo que representen a las zonas geográficas afectadas, de no ser así, los actos que sancione la Cámara Municipal quedan sin efecto, prevaleciendo lo aprobado por el Consejo Local de Planificación Pública (art. 38).</p>
2015	Ídem.

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes del Consejo Local de Planificación Pública.

Desde la Ley original hasta la última reforma se ha buscado involucrar a la ciudadanía organizada en el proceso de formulación del presupuesto de inversión municipal. Inicialmente se hablaba de tomar en cuenta las necesidades y proyectos prioritarios presentados por las comunidades organizadas (2002, art. 12 y 15). Todas las versiones de la Ley también contemplan un papel muy significativo del Consejo Local de Planificación Pública en el proceso de aprobación del presupuesto de inversión. La Ley del 2002, por ejemplo, señalaba que el mismo será aprobado por mayoría absoluta de los miembros del Consejo Local de Planificación Pública, que lo remitirá a la cámara municipal para su

aprobación definitiva. Dicha cámara, dice la Ley, podrá reformar el plan de inversión municipal previa consulta con los sectores y las organizaciones de la comunidad presentes en el Consejo Local de Planificación Pública mediante una exposición razonada sobre los supuestos de hecho y de derecho que motiva la reforma. De no cumplirse estos extremos de ley, el plan original se considerará aprobado (art. 18).

A partir de 2006 se plantea que el presupuesto de inversión resultará de la consolidación de los requerimientos formulados por consejos comunales, las organizaciones vecinales y comunitarias a través del proceso de formación del presupuesto participativo (2006, art. 34), el cual, dice la Ley, supone mecanismos amplios de discusión y debates democráticos, sin exclusión de ningún tipo, a fin de recoger el mayor número de opiniones y propuestas posibles (art. 35). Este articulado se ha mantenido intacto en todas las versiones de la Ley (Ver Cuadro 7).

CUADRO 7

El Presupuesto Participativo en las leyes del Consejo Local de Planificación Pública

Ley	Definición y etapas
2002	No contempla la figura del presupuesto participativo.
2006	El presupuesto participativo es el mecanismo que permite a los ciudadanos y ciudadanas del Municipio proponer, deliberar y decidir en la formulación, ejecución, control y evaluación del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal anuales. El presupuesto participativo deberá contar con mecanismos amplios de discusión, debates democráticos, sin exclusión de ningún tipo, a fin de recoger el mayor número de opiniones y propuestas posibles. El proceso de formación del presupuesto participativo consta de tres fases: 1. Diagnóstico participativo. 2. Formulación del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal. 3. Aprobación del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal (art. 35).
2010	Ídem.
2015	Ídem.

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes del Consejo Local de Planificación Pública.

La Ley del 2010 y la vigente le otorgan un papel importante al Consejo Local de Planificación Pública en la aprobación del presupuesto de inversión. Si bien su aprobación final es una responsabilidad de la cámara municipal (2015, art. 37), el proyecto de presupuesto de inversión, antes de ser remitido a la cámara, debe ser aprobado, con

mayoría absoluta, por el Consejo Local de Planificación Pública (art. 38). Una vez aprobado por el Consejo Local de Planificación Pública es remitido a la cámara municipal que, aunque tiene la facultad de hacerle modificaciones, deberá consultarlas tanto con el Consejo Local de Planificación Pública como con las organizaciones sociales afectadas. Todo lo cual abre la oportunidad para el debate público entre autoridades locales (alcaldes y concejales) y representantes de las organizaciones sociales que podría contribuir al desarrollo de la ciudadanía y la ética pública tal como la hemos planteado en la primera parte de este trabajo.

Vale decir que el presupuesto participativo también surge en las siguientes normas, donde se establecen las definiciones, fases y especificaciones de este mecanismo. Específicamente:

- La Ley Orgánica del Poder Popular (LOPP), que en su artículo 1 define que su objeto principal es:

(...) desarrollar y consolidar el Poder Popular, generando condiciones objetivas a través de los diversos medios de participación y organización establecidos en la Constitución de la República, en la ley y los que surjan de la iniciativa popular, para que los ciudadanos y ciudadanas ejerzan el pleno derecho a la soberanía, la democracia participativa, protagónica y corresponsable, así como a la constitución de formas de autogobierno comunitarias y comunales, para el ejercicio directo del poder”.

... define al Presupuesto Participativo como aquel “mecanismo mediante el cual los ciudadanos y ciudadanas proponen, deliberan y deciden sobre la formulación, ejecución, control y evaluación de los presupuestos públicos, con el propósito de materializar los proyectos que permitan el desarrollo de las comunidades y el bienestar social general” (Art. 8, numeral 12. LOPP, 2010).

- La Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM), plantea que “El presupuesto de inversión está dirigido al desarrollo humano, social, cultural y económico del Municipio, y se elaborará de acuerdo con las necesidades prioritarias presentadas por las comunidades organizadas (...). El alcalde entregará al Consejo Local de Planificación Pública la cifra o monto total de inversión de cada sector (...)” (Art. 232. LOPPM, 2010). Adicionalmente, enmarcado en la CRBV (Art. 184, numeral 2), el Art. 259, numeral 5. de la LOPPM (2010) plantea que los ciudadanos cuentan con medios de participación donde ejercen su soberanía para “manifestar su aprobación, rechazo, observaciones, propuestas, iniciativas, quejas, denuncias y, en general, para expresar su voluntad respecto a asuntos

de interés colectivo”, en donde “los medios de participación son, entre otros, los siguientes:

1. Cabildos abiertos.
2. Asambleas ciudadanas.
3. Consultas públicas.
4. Iniciativa popular.
5. Presupuesto participativo.
6. Control social.
7. Referendos.
8. Iniciativa legislativa.
9. Medios de comunicación social alternativos.
10. Instancias de atención ciudadana.
11. Autogestión.
12. Cogestión.

Así mismo, para efectos de esta ley, define al Presupuesto Participativo como “el resultado de la utilización de los procesos mediante los cuales los ciudadanos del Municipio proponen, deliberan y deciden en la formulación, ejecución, control y evaluación del presupuesto de inversión anual municipal (...)” (Art. 269. LOPPM, 2010).

De esto, pues, se evidencia, por la variedad de leyes en que tiene cabida, el potencial del presupuesto participativo para el ejercicio de la democracia deliberativa.

La conformación del Consejo Local de Planificación Pública

Este es un aspecto clave y de los que más ha cambiado a lo largo de las reformas a la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública reseñadas supra, especialmente en lo que concierne a la participación de la sociedad organizada, registrándose una clara tendencia a su reducción y homogenización.

Actualmente, el Consejo Local de Planificación Pública está conformado por el alcalde y los concejales; dos consejeros electos de las organizaciones socio-productivas y de los movimientos u organizaciones sociales y un consejero electo de los pueblos indígenas, donde los hubiere; un consejero por cada Junta Parroquial Comunal, un consejero del Consejo de Planificación Comunal de cada comuna existente en el municipio (Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública 2015).

En la Ley del 2002 y sus reformas posteriores, el Consejo Local de Planificación Pública lo conforman invariablemente el alcalde y los concejales; no obstante, hay cambios en lo referido a las juntas parroquiales y la participación ciudadana, a saber (ver Cuadro 8):

- En cuanto a la participación de las Juntas Parroquiales en el Consejo Local de Planificación Pública: en 2010 se introduce la figura de Junta Parroquial Comunal, representada por su Presidente y se elimina la de Juntas Parroquiales y, en 2015, se establece que la representación será de un consejero de la junta parroquial comunal (eliminan la figura de presidente).
- En cuanto a las organizaciones vecinales en el Consejo Local de Planificación Pública: en 2002 se incluye la representación por sectores sociales y de los pueblos indígenas; en 2010 se especifican los sectores de los movimientos y organizaciones sociales a estar representados y, en 2015, se incorporan consejeros de las organizaciones socio-productivas.
- En cuanto al poder popular, en 2010 se incluye consejeros por Consejo de Planificación Comunal existente y por cada parroquia del municipio (electo por voceros y voceras de los consejos comunales de las respectivas parroquias); mientras que en 2015 estos últimos se eliminan ya que desaparece la parroquia.

CUADRO 8

Cambios en la conformación del Consejo Local de Planificación Pública (2002-2015)

Ley	Juntas Parroquiales	Organizaciones sociales	Poder popular
CRBV	Presidentes juntas parroquiales	Representantes de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada	(No aparece en la CRBV)
Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública 2002	Presidentes juntas parroquiales	Representantes de organizaciones vecinales de las parroquias, el o los representantes, por sectores, de las organizaciones de la sociedad organizada y el o los representantes de las comunidades o pueblos indígenas, donde los hubiere.	(No aparece en la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública 2002)
Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública 2006	Presidentes juntas parroquiales	Consejeros de las organizaciones vecinales, y comunitarias y de los pueblos o comunidades indígenas, donde los hubiere, según sus usos, costumbres y tradiciones.	(No aparece en la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública 2002)
Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública 2010	Presidente de las Juntas Parroquiales Comunales	Un consejero por cada uno de los movimientos y organizaciones sociales existentes en el municipio, de: campesinos, trabajadores, juventud, intelectuales, pescadores, deportistas, mujeres, cultores y de indígenas, donde los hubiere.	Un consejero por cada Consejo de Planificación Comunal existente en el municipio y Un consejero o consejera por cada parroquia del municipio, electo o electa por los voceros y voceras de los consejos comunales de la respectiva parroquia.

Continúa...

...continuación

Ley	Juntas Parroquiales	Organizaciones sociales	Poder popular
Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública 2015	Un consejero por cada Junta Parroquial Comunal	Dos consejeros electos de las organizaciones socio-productivas y de los movimientos u organizaciones sociales Un consejero electo de los pueblos indígenas, donde los hubiere.	Un consejero del Consejo de Planificación Comunal de cada comuna existente en el municipio

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública respectivas (2002, 2006, 2010 y 2015).

En la ley del 2002 se establecía que los representantes de la sociedad organizada (de organizaciones vecinales de las parroquias; el o los representantes, por sectores, de las organizaciones de la sociedad organizada y el o los representantes de las comunidades o pueblos indígenas, donde los hubiere) “serán elegidos como lo dispone el artículo 4 de esta Ley, en un número igual a la sumatoria más uno de los integrantes mencionados en los numerales 1 al 3 de este artículo” (Art. 3, LOCLPP, 2012). Es decir, los representantes de la sociedad civil constituirían mayoría absoluta sobre los miembros del poder institucional (Alcalde, Concejales y Presidentes de Juntas Parroquiales). Lo cual da cuenta de la voluntad de otorgarle un peso importante a la sociedad civil en este órgano local de planificación.

La estructura del Consejo Local de Planificación Pública y la plenaria como espacio de las decisiones

El Consejo Local de Planificación Pública se organiza de la siguiente manera: “El Consejo Local de Planificación Pública cuenta con una Presidencia, ejercida por el Alcalde o Alcaldesa del municipio; y una Vicepresidencia, ejercida por el consejero o consejera electo o electa del seno de los consejeros y consejeras de los movimientos y organizaciones sociales con presencia en el Consejo Local de Planificación Pública” (Artículo 6 de la Ley de los Consejo Local de Planificación Pública, 2010 y 2015).

“El Consejo Local de Planificación Pública, a los efectos de su organización, estará conformado por: 1. Un Presidente o Presidenta. 2. Un Vicepresidente o Vicepresidenta. 3. La Plenaria. 4. Un Secretario o Secretaria. 5. Una sala técnica. 6. Comisiones de trabajo” (Artículo 12 de la Ley de los Consejo Local de Planificación Pública, 2015).

La plenaria es la instancia de decisión del Consejo Local de Planificación Pública; las decisiones se toman, en general, por mayoría calificada de sus integrantes, conformada por las dos terceras partes (Art. 25) siendo que, de acuerdo al artículo 38 de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública vigente (2015), la aprobación del Plan de Inversión Municipal, requiere mayoría absoluta. Vale señalar que en la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública 2002 se preveía el quórum de decisión por mayoría simple (Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, 2002, Art. 18) mientras que a partir de 2006 se estableció que fuese “por mayoría calificada de sus integrantes, conformada por las dos terceras partes” (Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, 2006, Art. 24).

Como se observa, la ley parece preocuparse más por el tema de la mayoría necesaria (calificada en la versión vigente, simple en la versión original) que en el debate/argumentación /deliberación como método de toma de decisiones.

La elección de los miembros de los Consejos Locales de Planificación Pública

Este es igualmente un aspecto relevante para nuestro análisis y también ha ido variando en el tiempo de forma significativa, tal como se resume a continuación:

CUADRO 9

Procedimiento elección integrantes Consejos Locales de Planificación Pública

Ley y Reformas	Procedimiento elección integrantes
2002	Elección directa, universal y secreta / Universo: población total. Alcaldes, Concejales y Juntas Parroquiales
	Elección directa, universal y secreta / Universo: foro propio. Representantes vecinales y de la sociedad civil
	Según costumbres y tradiciones: Representante indígena

Continúa...

...continuación

Ley y Reformas	Procedimiento elección integrantes
2006	Elección directa, universal y secreta / Universo: población total. Alcaldes, Concejales y Juntas Parroquiales
	Elección de segundo grado /Universo: asambleas. Consejeros vecinales o comunitarios (Asambleas de voceros de consejos comunales) y consejeros sectoriales (asambleas sectoriales)
	Según costumbres y tradiciones: Consejero indígena
2010	Elección directa, universal y secreta / Universo: población total. Alcaldes y Concejales
	-Elección de segundo grado /Asambleas / Presidentes de juntas parroquiales comunales (Asambleas de voceros de consejos comunales y asambleas parroquiales) -Consejero parroquial (Asamblea de voceros de consejos comunales) -Consejero de movimientos sociales (Asambleas de voceros de sectorial y municipal
	Según costumbres y tradiciones: Consejero indígena
2015	Elección directa, universal y secreta / Universo: población total Alcaldes, Concejales
	Elección de segundo grado /Universo: “elegirán de su seno”. Consejero de Junta Parroquial Comunal. Consejero de Consejo de Planificación Comunal de cada comuna, Consejero de organizaciones socioproductivas del municipio, Consejero de movimientos u organizaciones sociales
	Según costumbres y tradiciones: Consejero indígena

Fuente: Elaboración propia con base en González (s/f) y Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública respectivas.

Sobre la elección de los integrantes de los Consejos Locales de Planificación Pública se tiene que “a) en el año 2002 la elección de los consejeros del Consejo Local de Planificación Pública era directa; b) con la reforma legislativa del año 2006 comenzaron a ser elecciones de segundo grado, a través de los voceros de los consejos comunales” (Salazar, 2013); c) en 2010 se suprime “el voto directo, secreto y universal como forma de elegir a los integrantes de las Juntas Parroquiales, como había venido ocurriendo desde el

año 1992” (Romero 2015), con lo cual el consejero por cada junta parroquial comunal no es electo por el voto directo, secreto y universal como lo era en el pasado; por lo que es un “representante” electo en una elección de segundo grado.

En suma, dado el carácter representativo (de segundo grado) del modelo de participación que subyace en este caso, se podría decir que el Consejo Local de Planificación Pública no es del todo representativo, ya que algunos de sus miembros son elegidos en votaciones de segundo grado en particular los representantes de la sociedad civil, es decir no son elegidos por el voto directo de los ciudadanos.

El cambio de la ley del 2002 por la del 2006 y las sucesivas han reducido el pluralismo en el Consejo Local de Planificación Pública, implantando para la elección de representantes sociales procesos electorales de segundo grado (elección en asamblea de voceros), atados a las figuras organizativas que constituyen la arquitectura del Estado Comunal.

Por último, desde la perspectiva de las nuevas democracias (de iniciativas, participativas, deliberativas) que enmarca este análisis, la posibilidad de que órganos como el Consejo Local de Planificación Pública aporten algo nuevo radica tanto en la diversidad de su composición como en la calidad del debate/diálogo interno (en la plenaria, en el caso del Consejo Local de Planificación Pública); y ello depende, en gran parte, del uso de metodologías participativas en la toma de decisiones y de procesos de inclusión amplios. Precisamente, en lo interno de los Consejos Locales de Planificación Pública los presupuestos participativos representan una metodología de consulta que está reglamentada. Este tema se tratará en el próximo capítulo sobre los presupuestos participativos y su aplicación en los países de América del Sur.

El presupuesto participativo en las ordenanzas municipales

La constitución de los Consejos Locales de Planificación Pública es un mandato legal que todos los municipios del país están obligados a seguir. En función de los planteamientos de Ley, los municipios están en la obligación de adecuar los Consejos Locales de Planificación Pública a las condiciones establecidas en las reformas aprobadas por el Ejecutivo Nacional. Si bien cada municipio debe cumplir con lo anterior, la autonomía administrativa y legislativa les permite implementar la ley de acuerdo a sus posibilidades de instrumentación, matices y consensos que alcancen en las discusiones de

sus respectivas cámaras legislativas. Sobre esto resulta interesante comparar el modo en que cada uno de los municipios estudiados en esta investigación ha tratado lo relativo a la definición del presupuesto participativo en función a lo promulgado en la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública.

CUADRO 10

El presupuesto participativo en la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública y en las ordenanzas de los municipios del Distrito Metropolitano de Caracas

Instancia / Municipio	¿Qué es el presupuesto participativo? / ¿Qué es la participación? / ¿Cómo se inserta el presupuesto participativo en la planificación municipal?
Ley Consejo Local de Planificación Pública	“El presupuesto participativo es el mecanismo que permite a los ciudadanos y ciudadanas del Municipio proponer, deliberar y decidir en la formulación, ejecución, control y evaluación del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal anuales. El presupuesto participativo deberá contar con mecanismos amplios de discusión, debates democráticos, sin exclusión de ningún tipo, a fin de recoger el mayor número de opiniones y propuestas posibles” (art. 35, Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, 2015).
Chacao	El presupuesto participativo se define en la Ordenanza del CLPP como: “proceso mediante el cual los ciudadanos y ciudadanas del Municipio proponen, deliberan y deciden en la formulación, ejecución, control y evaluación del Plan de Inversión Municipal; todo ello con el propósito de materializarlo en proyectos que permitan el desarrollo local, atendiendo las necesidades, potencialidades y propuestas de la comunidad organizada del Municipio” (Ordenanza Chacao, 2011, Art 3, numeral 5°).
El Hatillo	“El Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal anual resultan de la consolidación de los requerimientos formulados en el Plan Municipal del Desarrollo, los planes de desarrollo de las comunas y por los consejos comunales, y las organizaciones del Poder Popular, a través del proceso de formación del presupuesto participativo, según lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública” (Ordenanza CLPP Baruta, 2011, Artículo 50). “Durante el lapso comprendido entre los meses de septiembre y noviembre de cada año, el Consejo Local de Planificación Pública formulará el Plan y Presupuesto de Inversión Municipal, tomando en cuenta las necesidades prioritarias presentadas por cada Consejo Comunal, las comunas y los movimientos u organizaciones sociales del Municipio producto del diagnóstico participativo y las políticas de inversión del Municipio.” (Ordenanza CLPP Baruta, 2011, Artículo 53)

Continúa...

...continuación

Instancia Municipio /	¿Qué es el presupuesto participativo? / ¿Qué es la participación? / ¿Cómo se inserta el presupuesto participativo en la planificación municipal?
El Hatillo	<p>“El Presupuesto Participativo es el mecanismo que permite a los ciudadanos y ciudadanas del Municipio proponer, deliberar y decidir en la formulación, ejecución, control y evaluación del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal anual” (Ordenanza CLPP Municipio El Hatillo, 2014, artículo 48).</p> <p>“El Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal anual resultan de la consolidación de los requerimientos de avance del Plan Municipal de Desarrollo y de las formulaciones de las comunidades y demás organizaciones sociales a través del proceso de formación del presupuesto participativo, según lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública” (Ordenanza CLPP Municipio El Hatillo, 2014, artículo 47).</p>
Sucre	<p>“El Consejo Local de Planificación Pública deberá prever que la orientación de la inversión sea el resultado de la discusión entre los equipos técnicos del municipio, las comunidades y sectores, consolidando y validando así, la pertinencia social y la viabilidad técnica de los proyectos a ser financiados con el presupuesto municipal. Una vez jerarquizados y validados los proyectos en la discusión con la comunidad o sector, la ejecución de gastos de los servicios, proyectos, programas y políticas de desarrollo local, deberán estar sujetas éstas no solo a la inspección técnica de la Contraloría Municipal, sino también al Control Social y/o Comunitario (Ordenanza sobre el Consejo Local de Planificación Pública del municipio Sucre, 2003, art. 9).</p>
Libertador	<p>“Presupuesto participativo: Es el mecanismo mediante el cual los ciudadanos y ciudadanas del municipio proponen, deliberan y deciden en la formulación, ejecución, control y evaluación del plan de Inversión Municipal con el propósito de materializarlo en proyectos para permitir el desarrollo del municipio, atendiendo a las necesidades, potencialidades y propuestas de las organizaciones vecinales y comunitarias ante el Consejo Local de Planificación del Municipio Bolivariano Libertador (Ordenanza del Consejo Local de Planificación Pública del Municipio Bolivariano Libertador, 2008, Art. 3, numeral 8).</p>

Fuente: elaboración propia.

Como puede verse el presupuesto participativo se inserta de distintas formas en cada uno de los municipios del Distrito Metropolitano de Caracas. Aunque en sus aspectos más fundamentales las ordenanzas se ajustan a la definición del presupuesto participativo que hace la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, cada municipio hace énfasis

en un aspecto diferente, o plantea nuevos elementos que desarrollan lo establecido en la ley. Cabe también destacar que la definición de presupuesto participativo que hace la ley no señala el rol del municipio en el proceso, enfatizando en su lugar el papel del ciudadano y la comunidad. En este sentido sobresale la ordenanza del municipio Sucre, pues es la única que da al cabildo un papel preponderante: “El Consejo Local de Planificación Pública deberá prever que la orientación de la inversión sea el resultado de la discusión entre los equipos técnicos del municipio, las comunidades y sectores, consolidando y validando así, la pertinencia social y la viabilidad técnica de los proyectos a ser financiados con el presupuesto municipal”.

Otro aspecto sustantivo de las ordenanzas se presenta en los casos de los municipios Chacao y Libertador, siendo estos los únicos que estipulan en su definición de presupuesto participativo un fin de orden mayor y no eminentemente técnico como la ley lo establece: “...a fin de recoger el mayor número de opiniones y propuestas posibles”. En el caso de Libertador el fin del presupuesto participativo es “...permitir el desarrollo del municipio, atendiendo a las necesidades, potencialidades y propuestas de las organizaciones vecinales y comunitarias”; mientras que en Chacao se formula como sigue: “...con el propósito de materializarlo en proyectos que permitan el desarrollo local, atendiendo las necesidades, potencialidades y propuestas de la comunidad organizada del Municipio”. Aunque ambos cabildos plantean como fin el desarrollo, en Libertador el alcance del presupuesto participativo avizora aspectos de naturaleza más global (el municipio), mientras que en Chacao la esfera se circunscribe a lo local.

En términos generales las ordenanzas municipales sobre el presupuesto participativo pueden entenderse como un asunto que se ajusta de manera fiel a la ley (proponer, deliberar y decidir entre ciudadanos), y en otros como una oportunidad de ampliar y profundizar en aspectos que la ley no considera en la definición del presupuesto participativo, pero que de ningún modo atentan contra su espíritu y naturaleza: es decir, las decisiones no se toman exclusivamente entre ciudadanos que eligen el destino de los recursos públicos, sino que son el producto de la deliberación con las autoridades.

El presupuesto participativo en el marco del consejo comunal y la comuna en Venezuela

Otras dos figuras o instancias de participación que, por la importancia que poseen, deben ser consideradas en su relación con los presupuestos participativos son el consejo comunal

y la comuna. La primera, por ahora, más significativa que la segunda, ya que “se ha extendido con éxito en todo el país” (Machado, 2009a, p. 115)

De acuerdo con la Ley Orgánica de los Consejos Comunales:

Art. 2. Los consejos comunales, en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, son instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista, de igualdad, equidad y justicia social.

La comuna, por su parte, según la Ley de las Comunas:

Art. 5. Es un espacio socialista que, como entidad local, es definida por la integración de comunidades vecinas con una memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos y costumbres, que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que le sirven de sustento, y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación protagónica como expresión del Poder Popular, en concordancia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno y sustentable, contemplado en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

El propósito fundamental de la comuna es la fundación del Estado Comunal, expresión que da cuenta de la nueva arquitectura gubernamental en construcción que se vincula directamente con el Gobierno Nacional:

Art. 6. La Comuna tiene como propósito fundamental la edificación del estado comunal, mediante la promoción, impulso y desarrollo de la participación protagónica y corresponsable de los ciudadanos y ciudadanas en la gestión de las políticas públicas, en la conformación y ejercicio del autogobierno por parte de las comunidades organizadas, a través de la planificación del desarrollo social y económico, la formulación de proyectos, la elaboración y ejecución presupuestaria, la administración y gestión de las competencias y servicios que conforme al proceso de descentralización, le sean transferidos [de Gobernaciones y Alcaldías], así como la construcción de un sistema de producción, distribución, intercambio y consumo de propiedad social, y la disposición de medios alternativos de justicia para la convivencia y la paz comunal, como tránsito hacia la sociedad socialista, democrática, de equidad y justicia social.

De acuerdo con el último censo comunal elaborado por el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, (ente que entre otras atribuciones, fomenta la creación de estas organizaciones y se ocupa de mantener al día un registro de las mismas) para 2013 existían en Venezuela 40.035 consejos comunales y 1.401 comunas¹¹ (Ministerio del Poder Popular para las Comunas, 2013).

Cifras significativas si se considera que la población de referencia, en ámbitos urbanos, para constituir un consejo comunal puede variar entre 150 y 400 familias, para el medio rural a partir de 20 familias y en comunidades indígenas a partir de diez familias. No en balde se afirma que “aproximadamente un tercio de la población venezolana ha participado en ellos [consejos comunales]” (Goldfrank, 2011, p. 42). Estamos frente a un fenómeno de alcance social masivo.

En lo que respecta a los consejos comunales conviene subrayar su estrecha relación con los presupuestos participativos, ya que la Ley establece una relación directa entre el Gobierno Nacional y los consejos comunales, para la promoción, registro y financiamiento de estas instancias participativas. En efecto, de acuerdo a la Ley:

Art. 56. El ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana dictará las políticas estratégicas, planes generales, programas y proyectos para la participación comunitaria en los asuntos públicos y acompañará a los consejos comunales en el cumplimiento de sus fines y propósitos, y facilitará la articulación en las relaciones entre éstos y los órganos y entes del Poder Público.

Así, pues, además de la orientación ideológica que desde el poder central se le da a estas organizaciones (García-Guadilla, 2008; Machado, 2009b), es también un hecho que se trata de espacios de discusión en torno a proyectos de interés para los miembros de la comunidad. El estudio de Machado (2009a), sobre una muestra de 1.200 consejos comunales distribuidos en todo el país, consultó sobre los tres principales proyectos desarrollados por los consejos comunales, obteniendo que “casi de manera absoluta señalaron proyectos de infraestructura pública, urbanismo y servicios. Para viviendas 23%, si le sumamos lo del programa Sustitución de Vivienda (SUVI), un 10%, llega a 33%, una diferencia bien marcada con respecto al resto de los demás proyectos; Red de agua potable y servidas 21%; Vialidad 15%; electrificación 14%; Obras relacionadas con el deporte 13%; Construcción sede de consejo comunal 12%; obras para escuelas 12%; Aceras, caminerías, escaleras 10%; Plazas, parques 4%. 13% manifestaron que no han

¹¹ Para la distribución espacial de las organizaciones ver: <http://censo.mpcomunas.gob.ve>

desarrollado ningún proyecto” (p. 118). La totalidad de esos proyectos son financiados con fondos del Estado transferidos directamente a los voceros/responsables del consejo comunal respectivo. Valga agregar que información sobre los montos totales transferidos por el gobierno nacional a los consejos comunales desde el año 2006, cuando se promulgó la primera ley de los consejos comunales, no está disponible, pero se afirma que “billones de bolívares fuertes se han invertido en sus proyectos” (Goldfrank, 2011, p. 42). Zamora (2012) en su exhaustivo estudio de las finanzas públicas venezolanas (2002-2012) ha estimado en 7.973 millones de dólares americanos el monto de los recursos financieros transferidos a los consejos comunales por parte del gobierno central entre los años 2006 y 2010, ambos inclusive (pp. 185-187).

El debate sobre los espacios de discusión en torno a proyectos de interés para los miembros de la comunidad, a través de un proceso de planificación, está normado en la Ley de los Consejos Comunales a través del denominado “ciclo comunal”, el cual incluye la elaboración del diagnóstico, del plan y del presupuesto, así como su ejecución y la contraloría social correspondiente:

Artículo 44. El ciclo comunal en el marco de las actuaciones de los consejos comunales, es un proceso para hacer efectiva la participación popular y la planificación participativa que responde a las necesidades comunitarias y contribuye al desarrollo de las potencialidades y capacidades de la comunidad. Se concreta como una expresión del poder popular, a través de la realización de cinco fases: diagnóstico, plan, presupuesto, ejecución y contraloría social.

Otra característica de los consejos comunales es la forma de elección de los consejeros o “voceros” (no se emplea el término representante) de cada consejo comunal. La Ley Orgánica de los Consejos comunales define a los voceros como “la persona electa mediante proceso de elección popular a fin de coordinar el funcionamiento del consejo comunal” (Art. 4). No define la ley en que consiste dicho proceso de “elección popular”, aunque si precisa que la postulación a los cargos deberá ser únicamente de manera uninominal (Art. 11) y la primera elección de voceros se realizará en Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas (Art. 10), máxima instancia de “deliberación y decisión para el ejercicio del poder comunitario” (Art. 20). Aunque la ley contempla la conformación de una comisión electoral comunal (Art. 36 y 37), el sufragio directo, universal y secreto es un asunto en discusión en estas instancias participativas (Brewer-Carías, 2010, p. 13).

Entre otras iniciativas legislativas que sirvieron para redefinir y ampliar los consejos comunales y su marco de acción a través de los presupuestos participativos, encontramos

los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas y los Consejos Locales de Planificación Pública conformados legalmente en 2002. Igualmente, se han desarrollado luego de 1999 un conjunto de experiencias de organización comunitaria vinculadas con temas urbanos como son las Mesas Técnicas de Agua y los Comités de Tierras Urbanas. Así mismo, en diversas ciudades de Venezuela se han venido elaborando Planes de Desarrollo Urbano Local en los que han ido incorporando la participación como parte del proceso de planificación urbana. Todo ello ha tenido lugar en medio de un país políticamente polarizado (Lozada, 2008).

CAPÍTULO VI

SOCIOPRAXIS, MULTILEMAS Y ENTREVISTAS EN EL ENFOQUE DE INVESTIGACIÓN PARTICIPATIVO

METODOLOGÍA

Las técnicas de investigación social basadas en metodologías participativas obedecen al interés de solucionar las particulares problemáticas que atraviesan las sociedades de estos tiempos. La vieja tendencia en la que un grupo de “calificados expertos” solucionaba los problemas comunes de la gente ha cedido paso a novedosísimas tendencias. Incluso, aquellos escépticos a la participación hoy se preocupan por colocar en sus informes las opiniones de la gente y las soluciones que plantean. Con esto nos referimos a un enfoque que ha calado en los discursos oficiales, aunque todavía haya un largo camino que recorrer para su masificación y efectiva aplicación.

Para dar cuenta de estos elementos, en el presente capítulo se profundiza en los aspectos metodológicos que viabilizaron la investigación. De lo general a lo particular, en primer término, se plantea el enfoque de investigación participativo desde el paradigma metodológico de la sociopraxis, sus principales exponentes, historia y supuestos fundamentales que su teoría establece. Más adelante, partiendo del mismo enfoque, se desarrollan las técnicas de investigación sociopráctica que se plantean desde este paradigma, aunque con especial énfasis en el multilema y la entrevista como recursos propios del presente estudio.

Las metodologías participativas en la investigación social

Si bien puede pensarse que las metodologías participativas son ineficaces cuando se comparan con los resultados efectistas que producen los enfoques de planificación más conservadores, no lo son cuando se evalúan en función de su capacidad para ir más allá de las formas y tocar el fondo de los problemas que enfrentan. Fomentar la autonomía, el autoaprendizaje, el desarrollo del ser, la corresponsabilidad, la solidaridad y la democracia son atributos específicos de las metodologías participativas. No es por tanto un enfoque que brinde soluciones inmediatas, mucho menos si se compara con metodologías de la vieja escuela que apuestan por lo técnico en detrimento de lo humano. Decimos con esto

que las capacidades de la sociedad tardan en desarrollarse, mucho más cuando ha vivido ignorada y oprimida a lo largo de su historia. El ser persona, aprender de los errores, confiar en el otro y ser corresponsables son apuestas a futuro que se afianzan cuando la voz de los excluidos se escucha y se respeta.

Los valores que defienden las metodologías participativas son esencialmente democráticos. Pero una democracia que no solo se practica cuando la colectividad elige a sus representantes. Hablamos de una democracia donde las decisiones de las mayorías crean nuevos lazos y fomentan el capital social de las personas, también cuando implican a la ciudadana en los problemas de forma directa o indirecta (Red CIMAS, 2015). Quizás por esto último el populismo se ha valido de los enfoques participativos con fines puramente electorales, o ha llevado estas metodologías a sus extremos con el único fin de relativizar los problemas de la gente, alegando un constructivismo sin referentes de humanidad ni universales. Aun en medio de estas dificultades, las metodologías participativas se han establecido, incluso hasta el punto de desplazar a enfoques que no aceptan ni valoran la complejidad.

El desarrollo de la participación como metodología de abordaje de los problemas sociales apunta a necesidades que emergieron en la sociedad de la postguerra. Las carencias de esos tiempos daban cuenta de intercambios culturales y procesos de globalización que fragmentaron aún más a la sociedad del siglo XX. Frente a los problemas de una sociedad en ciernes, el paradigma científico positivista buscó respuestas en la “ley causal” de la misma forma que las ciencias económicas lo hicieron con la ley de la oferta y la demanda, o la física con la ley de la gravedad. Su fracaso fue notorio en la medida que buscaba regularidades allí donde el caos y la incertidumbre eran los protagonistas. Es por ello que las ciencias sociales produjeron algunos reacomodos orientados al análisis de las motivaciones, la cultura y los intereses de los grupos en sociedades cambiantes y altamente fragmentadas.

Para afrontar los nuevos retos, las metodologías participativas consideran como elemento de primer orden la complejidad, el caos y la naturaleza conflictiva de toda sociedad. Bajo esta premisa nacieron los primeros enfoques de planes estratégicos. Su diferencia respecto a otras modalidades de planificación reside en su interés de implicar a los subordinados en la toma de decisiones. De acuerdo a múltiples autores (Martín, 2015; Montañés, 2002; Red CIMAS, 2015; Villasante, 2006), las primeras metodologías participativas emplearon técnicas como el socioanálisis o análisis institucional, la coinvestigación obrera y las militancias instituyentes feministas y ecologistas. Aunque

estas técnicas fueron criticadas por los paradigmas precedentes, poco a poco se constituyeron en un referente de la investigación social moderna. De hecho, los enfoques participativos están cada día más presentes en instituciones del estado y organismos multilaterales, pero su naturaleza revolucionaria debe atribuirse a los movimientos sociales que nacieron en la década de los sesenta en medio del Mayo Francés; las luchas por los derechos civiles en Estados Unidos; el movimiento indigenista y la lucha por la democracia en América Latina en contra de los gobiernos militaristas; así como otros fenómenos relacionados que marcaron la historia social y cultural del mundo occidental en la postguerra.

La sociopraxis como paradigma del enfoque participativo

La naturaleza compleja de las metodologías participativas logra afianzarse gracias a la crisis de los determinismos, el avance de las metodologías cualitativas y la pérdida de hegemonía de la academia como institución legitimadora del saber social. Desde entonces se hizo evidente que los enfoques de planificación normativa, donde “los actores principales están en el entorno del promotor (gestores y administradores), junto a los planificadores (técnicos), formando prácticamente el único conjunto de acción e imposibilitando la participación del resto” (Martín, 2015, p.138), eran claramente limitantes. Aunque a este enfoque normativo le sucedió la planificación estratégica, donde se superó la visión positivista causa-efecto, y en su lugar se incorporaron elementos más flexibles como la aceptación de la incertidumbre al momento del diagnóstico, Martín (2015) considera que esta metodología continuó en la senda de los determinismos al limitar los acontecimientos futuros de acuerdo a su probabilidad de ocurrencia.

Con la pérdida de vigencia de los enfoques antes señalados, Martín (2015) destaca la necesidad de comprender a los actores desde las distintas posiciones que asumen frente a una situación. Estos cambios de posición ameritan que los facilitadores de los procesos participativos revisen regularmente las coordenadas en que se encuentra un actor o grupo a lo largo de un proceso. No es de extrañar, por ejemplo, que las conductas e ideas de las personas se modifiquen al punto de que puedan parecer erráticas o contradictorias. La naturaleza ambigua del hombre frente a un conflicto, lejos de tratar de controlarse por medio de análisis rígidos y descontextualizados, cuando se comprende desde un proceso sociopráxico, donde los actores se hacen conscientes de sus propias incoherencias, mediante el debate y la participación, contribuye a la construcción de la paz y la

superación de los problemas. Como vemos, esta metodología no niega el conflicto. Reconoce su existencia; se promueve la escucha, la comunicación y la deliberación entre actores. Se trata de una posición frente a los problemas que “empieza por no negar las contradicciones, por no tapanlas sino profundizarlas” (Villasante, 2006, p. 23). De este modo, se promueve/facilita un ejercicio de democracia participativa deliberativa en los procesos sociales de planificación-acción.

No es casual que la investigación acción-participante encontrara en los países subdesarrollados un terreno fértil de cara a los conflictos que suponían enfrentarse a los sistemas dominantes desde las propias comunidades marginadas. Fue en este mismo tiempo que el conocimiento de base, el diálogo de saberes y los saberes populares comenzaron a percibirse como igualmente valerosos frente al conocimiento académico, lo que significó una revolución para las ciencias sociales del momento (Villasante, 2007-b). Esta idea la confirman Giménez y Rodríguez (2015) cuando aluden a la sociopraxis como un conjunto de metodologías participativas que emergieron en los años sesenta y setenta para dar respuesta a las nuevas militancias y movimientos sociales que estallaron producto de la revolución cultural. En su definición más articulada, la sociopraxis “se concibe como un proceso iterativo, teórico-práctico, objetivo-subjetivo, un diálogo de saberes, centrado en la gente” (Giménez y Rodríguez, 2015, p.57). También como un conjunto de prácticas implicativas que nacen de una perspectiva dialéctica, donde la consideración del objeto a investigar es el sujeto mismo, y la finalidad de la investigación es la transformación social (Red CIMAS, 2015).

Al igual que otros enfoques de planificación y evaluación social, la sociopraxis cuenta con elementos tecnológicos, metodológicos y epistemológicos que le sirven de estructura. En su arista tecnológica, la sociopraxis trabaja con grupos pequeños a partir de sociogramas, multilemas, flujogramas y programas de acción integral. Metodológicamente, la sociopraxis investiga para recrear la realidad a partir de las relaciones existentes, sin intentar analizarlas fuera del contexto en que ellas se producen. En un nivel epistemológico, la sociopraxis espera o pretende comprender a los actores desde sus asimetrías y no desde el ideal de igualdad a la que aspira (Red CIMAS, 2015).

Como puede verse, la sociopraxis no pretende la representación fidedigna de los objetos de estudio que investiga. En lugar de esto, se trata de una metodología para implicarse dentro de la realidad, pero no desde cualquier ámbito. En la crítica marxista, por ejemplo, se enfatiza que este proceso debe iniciarse en el propio espacio comunitario. Cuando el

saber proviene de las comunidades, se pone en marcha la ecuación que Villasante (2007-b) denomina práctica-conciencia-práctica, o materia-conciencia-materia.

Aunque la diversidad de metodologías y enfoques epistemológicos de las ciencias sociales en la actualidad es amplia, históricamente pueden clasificarse en cuatro grandes tendencias (Red Cimas, 2015). Cada una de ellas se presenta a continuación en la perspectiva que afrontan de cara a los problemas cotidianos de las sociedades:

1. Distributivas o cuantitativas: la realidad se distribuye en forma ordenada y predecible. El cambio, los intereses y tendencias de la gente pueden cuantificarse. Dentro de esta perspectiva, el investigador adopta un rol activo, siendo él quien toma las decisiones claves sobre el diseño, soluciones y recomendaciones de la investigación.
2. Estructurales o de tipo cualitativo: la realidad es igualmente estructurada, pero a diferencia de los enfoques cuantitativos, los criterios de ordenación no son cuantificables. El interés está centrado en los gustos y aspectos de naturaleza subjetiva y/o relativa; es decir, lo que concierne a las opiniones que varían de un sujeto a otro en función de sus experiencias y vivencias.
3. No estructural o de naturaleza dialéctica: más que analizar y comprender, como plantean respectivamente las tendencias precedentes, el enfoque dialéctico coloca al sujeto como protagonista y objeto de investigación, cuyo fin último sería la transformación social.
4. Sociopraxis: aunque algunos lo inscriben dentro de la tendencia no estructural o dialéctica, su rasgo distintivo es la articulación de distintos enfoques de naturaleza implicativa (Villasante, 2006). Supera de este modo el característico voluntarismo de la dialéctica, o el espontaneísmo sin metodologías que estima como más relevante el proceso que los resultados tangibles de la investigación.

La investigación participante se inscribe dentro del enfoque epistemológico de la sociopraxis. En tal sentido, a continuación, presentamos una caracterización de esta metodología con énfasis en sus aspectos esenciales, a la vez que vinculados con la democracia deliberativa.

Son estilos: Acota Villasante el alcance y aporte de su propuesta de la forma siguiente “No vamos a aportar soluciones finales para los problemas que tenemos, sino más bien formas, maneras y estilos de enfocarlos” (Villasante, 2006 a). Al referirse a los ‘estilos’ señala Villasante que no se trata de una cuestión formal, sino sustancial de los procesos

sociales, entendiendo ‘estilos’ como “esquemas no-reduccionistas, procesuales, etc. con los que enfrentar fenómenos inabarcables. Ya que cada vez que nos metemos en ellos provocamos nuevas complejidades, unas queridas y otras no queridas” (Villasante, 2011, p. 124).

Son estilos creativos. Estos ‘estilos’ son “posiciones ante la vida y las informaciones que llegan, que nos permiten saberlas tratar como contradicciones que son en su mayoría, y nos permiten tomar caminos operativos y creativos sin dejarnos asustar por la apariencia caótica que presentan” (Villasante, 2006 a, p. 22).

Son resultado de procesos de aprendizajes en los propios movimientos sociales. Estas metodologías participativas han nacido al calor de los movimientos sociales, con pretensiones críticas y transformadoras:

En Latinoamérica, y posteriormente en otras partes del mundo, desde los años 60-70 se vienen construyendo unas ciencias sociales explícitamente al servicio de las causas populares (IAP y otras). En Europa, desde la década de los 60, varios movimientos sociales impulsaron el socio-análisis o análisis institucional, la co-investigación obrera, las militancias instituyentes de grupos feministas, ecologistas, etc. Desde campos ideológicos a veces divergentes (marxismos, libertarios, teología de la liberación, etc.) se han ido criticando dogmas precedentes y construyendo convergencias muy enriquecedoras y creativas (Red CIMAS, 2015).

Son resultado de un acoplamiento de metodologías implicativas. Entre los precedentes de este planteamiento visto en clave temporal, se tiene que este acoplamiento de metodologías ha tenido lugar progresivamente:

En los años noventa partimos de aplicar un análisis crítico de la Investigación-Acción-Participativa (IAP) según la entendimos en Fals Borda y el propio colectivo IOE. También partimos de criticar y aplicar elementos del socio-análisis (Lapassade, Lourau, Guattari, etc.) y también de la filosofía de la praxis (Gramsci, Sacristán, Sánchez Vázquez, Zemelman, etc.). Más adelante hemos ido incorporando aportaciones de la Planificación Estratégica Situacional (PES) que impulsó Carlos Matus, de los Diagnósticos Rurales Participativos (DRP) de R. Chambers y M. Ardón, y también de la Concepción Metodológica Dialéctica de inspiración freiriana que han planteado Calos Núñez, Óscar Jara, etc. Entre prácticas y debates, hemos ido construyendo nuestras propias formas de abordar la perspectiva socio-práctica” (Villasante, 2006 a, p. 30).

Los aspectos de la sociopraxis que dan cuenta de su significado y alcance, así como de sus vínculos con la idea de la democracia participativa, de acuerdo a la denominación de Villasante, son los siguientes: estilos transductivos, conjuntos de acción, multilemas, ideas-fuerza emergentes, redes democrático-participativas, desbordes y reversiones. A continuación, algunos comentarios de cada uno de estos aspectos (Villasante, 2011, pp. 135-141):

Sobre los **Estilos transductivos**, Villasante (2011) indica lo siguiente:

Las transducciones se basan en unos dispositivos para crear ‘situaciones’ peculiares de transformación, ‘provocaciones’ con cierta transparencia, al estilo de las preguntas ‘mayéuticas’ que formulaba Sócrates (...) lo más importante es el papel de preguntas desveladoras de los prejuicios ocultos, o creativas de una mayor profundización y reflexividad de los procesos. (p. 136).

Conjuntos de acción: Sobre la base de que todo lo real es relacional a la socio-praxis le interesan “más los vínculos y lo que puedan ser sus dinámicas que las definiciones de los grupos o sectores que soportan las relaciones. No es posible lo uno sin lo otro, pero es más posible cambiar las relaciones que los sujetos por sí mismos” (Villasante, 2011, p. 137). Son mapas de relaciones que permiten entender las estrategias y los intereses que se confrontan o se articulan en un momento determinado. En tal sentido, vale señalar que:

Los análisis del poder con frecuencia han sido muy simplificadores (...) Frente al intento de localizar el poder en un lugar, institución o persona, está la posibilidad de establecerlo como juego de relaciones o de estrategias. Las distintas posiciones se muestran así en función del tipo y la intensidad de vínculos que se establecen en cada caso. (Villasante, 2011, p. 133).

Multilemas: Se trata de analizar las situaciones más allá de los dilemas (posiciones enfrentadas de las que parece que no se puede salir), ampliando posibilidades (lo uno, lo otro, ni lo uno ni lo otro, lo uno y lo otro) para introducir creatividad a los procesos sociales, considerando posiciones minoritarias y construir colectivamente, discutiendo viabilidad y no representatividad (Villasante, 2006 a y b). Dicho de otro modo:

(...) trabajar con las propias expresiones paradójicas de los sujetos implicados en los procesos (...) Los análisis lingüísticos han ido más allá de los dilemas, y nos plantean los ‘tetralemas’ o dobles dilemas que todos usamos a diario aún sin darnos cuenta (...) Este tipo de planteamientos nos abre a profundizaciones mayores, y a nuevas alternativas. (Villasante, 2011, p. 134).

Ideas-fuerza emergentes: Se trata de construir prioridades de acción de forma colectiva yendo

más allá de la causa-efecto lineal, y aportar la construcción 'recursiva' de los procesos (como el anuncio de algo que puede suceder se convierte en otra causa). Es decir, aportar en primer lugar qué bloqueos, nudos críticos, son los que obstaculizan las relaciones complejas entre las variadas causas y los diferentes efectos en un proceso. Hacer esto participativamente integra visiones mayoritarias, y también minoritarias, correlaciones entre variadas causas y efectos y sus pasos intermedios, con referencias a los diferentes subtemas a considerar y a las diferentes alianzas posibles entre sectores sociales. (Villasante, 2011, pp. 138-139).

Redes democrático-participativas: Se trata de establecer alianzas estratégicas de varios “conjuntos de acción”. Tal como lo señala Villasante, la socio-praxis

se plantea cooperar desde abajo y no solo coordinar desde arriba, integrar en el proceso todas las iniciativas y capacidades de los seres de cada uno de los ecosistemas en donde estamos. La ‘sinergia’ que se trata de producir no es una simple suma de las partes, sino la multiplicación de las iniciativas que surgen en la vida cotidiana.” (Villasante, 2011, p. 140).

Desbordes y reversiones: Siendo que no es posible saber nunca cómo pueden acabar estos procesos sociales se abordan las situaciones juntando el concepto de ‘reversión’ con el de ‘desborde popular’ de algunos movimientos populares latinoamericanos. Siendo que “Salir de las ‘dialécticas cerradas’ significa que en cada momento se puede optar por una complejidad de alternativas (radicales o menos, previstas o desbordantes, según las circunstancias), y esto es poner más profundidad y rigor en los procesos” (CIMAS, 2014).

Más allá de la discusión entre progresistas y conservadores, o de revolucionarios y reformistas, colocarse en la posición rebelde ‘reversiva’ es pasarse a otro plano emergente y práctico que no está interesado en una discusión paralizante. (...). Ejes emergentes que pueden desbloquear algunas posiciones clásicas donde se encasillan las dicotomías dominantes (Villasante, 2006 a, p. 413).

Como vemos, estas metodologías no niegan el conflicto. El estilo transductor del enfoque participativo reconoce la existencia de conflictos entre actores; se promueve la escucha, la comunicación y la deliberación entre actores. Se trata de una posición frente a los problemas que “empieza por no negar las contradicciones, por no tapparlas sino profundizarlas” (Villasante, 2006a, p. 23). De este modo, se promueve/facilita un ejercicio de democracia participativa deliberativa en los procesos sociales de planificación-acción.

Otra cualidad de la sociopraxis dentro de la cual se inscribe esta investigación, es su interés por la transformación social de la realidad. Para ello se trabaja con preguntas metodológicas (¿por qué hacer esto?) y estrictamente técnicas (¿cómo hacerlo?). Las técnicas empleadas en la presente investigación sobre los presupuestos participativos son amplias. Desde la entrevista cualitativa hasta el análisis de multilemas se trabajan siempre a partir la episteme de la dialéctica y la sociopraxis.

La mirada del investigador en el estudio de los presupuestos participativos

Desde esta investigación se asume la premisa metodológica que afirma que los problemas sociales nunca son individuales (Red CIMAS, 2015), mucho menos cuando se estudia un tema de política pública como el presupuesto participativo. En función de ello, el presente estudio evalúa las dificultades que los vecinos y las autoridades experimentan en sus vidas cotidianas cuando intentan resolver los problemas de las comunidades. No por ello, sin embargo, desconocemos que las vivencias de cada uno de estos actores responden a un amplio panorama de naturaleza colectiva. De allí que para enfrentar sus problemas las personas rara vez se aíslan, sino que se articulan y trabajan en redes familiares, laborales, de ocio, comunitarias y gubernamentales. Estas redes aportan y nutren la trayectoria vital de la persona, conjugan el escenario económico que da sostén al individuo, planifican el tiempo libre y articulan procesos de convivencia ciudadana. Responden, como se ve, a la necesidad de ampararse bajo formas complejas de asociación que incluyen al Estado y los servicios de protección que este ofrece.

Otro elemento distintivo en el abordaje del presupuesto participativo desde esta investigación es la articulación de los objetivos del estudio con las realidades y potencialidades de los actores que estudiamos. Valorar esta realidad nos permite reconocer los modos en que los entrevistados se enfrentan a los intereses contrapuestos de su propia idiosincrasia. Es así mismo relevante reconocer que los objetivos del estudio pueden estar influenciados por planteamientos teóricos que, en la práctica y dinámica propia de la investigación, en ocasiones se alejan de la realidad de los vecinos y autoridades que entrevistamos. Pero esta misma contradicción es también fuente de valiosos datos que ponen sobre la mesa los valores del que investiga y los valores de su objeto de investigación. Que emerjan es una fuente inestimable de información, tanto para el que investiga (que se hace consciente de sus prejuicios), como para el propio investigado (que confronta su realidad con las ideas de otro externo a su entorno cotidiano).

Una forma de evidenciar las contradicciones entre los objetivos del estudio y las experiencias de los entrevistados es confrontar ambas perspectivas. Esto se logra en la investigación a través de herramientas metodológicas que sacan a relucir las paradojas propias de su propia construcción. Confrontar los miedos propios hacia la participación es el modo en que esta investigación pretende estudiar la forma en que el presupuesto participativo se enaltece al mismo tiempo que se no se le brinda la atención debida. No es tarea fácil. Las metodologías participativas en la planificación municipal han calado en los discursos. Prácticamente ningún funcionario defiende, al menos de manera abierta, la idea liberal y representativa según la cual los problemas deben ser tratados exclusivamente por expertos (Mill, 2009).

Tener consciencia de las limitaciones del proceso participativo no implica impugnar sus ideales. Las metodologías participativas como herramientas de investigación social están precisamente para sacar a la luz las debilidades en lugar de ocultarlas. Al ser conscientes de ellas, la presente investigación pretende descifrar algunas contradicciones que la literatura especifica en relación a las metodologías participativas. Nos referimos a las técnicas de investigación participativa que señalan la dificultad de estudiar las contradicciones entre la estructura administrativa de las instituciones y los enfoques de participación implementados. Metodológicamente hablando no es fácil encontrar herramientas para descifrar cuándo las fallas del proceso participativo obedecen a las contradicciones entre la estructura administrativa, el quehacer cotidiano de la gente, la influencia de los partidos políticos, la falta de experiencia o los problemas presupuestarios que comúnmente atraviesan las municipalidades. La diversidad de actores implicados en un presupuesto participativo hace la tarea cuesta arriba. En función de ello, esta investigación trabaja con un enfoque dialéctico basado en la sociopraxis; es decir, que reconoce los intereses en juego de cada participante del presupuesto participativo. Pero no solo entre éste y un posible contendor, sino a lo interno de cada actor y sus propias contradicciones en la comprensión de la democracia participativa en la comunidad o municipalidad donde ejerza sus funciones.

El trabajo de investigación y sus preguntas iniciales

El primer acercamiento a los presupuestos participativos tuvo como objetivo conocer a las personas cercanos al proceso. Con esto nos referimos a los actores que mostraron interés en debatir y compartir sus experiencias sobre los presupuestos participativos en los

municipios del Área Metropolitana de Caracas. En estas primeras aproximaciones la investigación contactó a 25 personas vinculadas con los presupuestos participativos, sea bien porque eran directivos o funcionarios que trabajaban en la formulación y ejecución de los presupuestos participativos en las alcaldías, porque eran expertos y estudiosos del tema en Venezuela, porque trabajaban como representantes de la sociedad civil en las instancias creadas por el Estado venezolano para gestionar los presupuestos participativos (Consejos Locales de Planificación) o, finalmente, porque eran vecinos organizados con experiencia en la formulación de presupuestos participativos en sus comunidades. Aunque cada uno de estos 25 actores fueron contactados, finalmente se materializaron un total de 17 entrevistas realizadas entre los años 2015 y 2016 (véase el Cuadro 11). Vale acotar que en la muestra están presentes funcionarios y líderes comunitarios de todos los municipios, siendo escogidos en atención a la población de cada uno de ellos y la consideración de las funciones que cada uno realizaba. Representan así mismo distintas tendencias políticas en sus gestiones, lo que favorece unas visiones más plurales entre ellos.

CUADRO 11

Listado de entrevistas según oficina, municipio, tipo de actor e instancia a la que pertenece

#	OFICINA	MUNICIPIO	ACTOR
1	Participación Ciudadana	Baruta	Alcaldía
2	Sala técnica Consejo Local de Planificación Pública	Baruta	Consejo Local de Planificación Pública
3	Sala técnica CLPP	Baruta	
4	Sala técnica	Baruta	
5	Vicepresidencia	Baruta	
6	Secretaria	Chacao	Alcaldía
7	Participación Ciudadana	Chacao	
8	Sala Técnica	Chacao	Consejo Local de Planificación Pública
9	Vicepresidente	Chacao	
10	Participación Ciudadana	El Hatillo	Alcaldía

Continúa...

Continuación...

#	OFICINA	MUNICIPIO	ACTOR
11	Dirección de Obras	Libertador	
12	Secretaria	Libertador	Consejo Local de Planificación Pública
13	Obras y Servicios	Libertador	Concejo Municipal
14	Presidencia	Sucre	AAVV
15	Fundasucre	Sucre	Alcaldía
16	Fundasucre	Sucre	
17	Fundasucre	Sucre	

Fuente: elaboración propia.

Las primeras reflexiones con cada uno de los actores entrevistados nos ayudaron a obtener un conjunto de impresiones iniciales, que sirvieron para formular una guía de entrevista semi-estructurada sobre los temas que emergieron en las primeras aproximaciones. Algunas de estos acercamientos se materializaron como entrevistas informales y, posteriormente, en una segunda fase, como entrevistas individuales o colectivas donde profundizamos en los aspectos de interés de la investigación. Cada entrevista se produjo de manera semi-estructurada a la par que los entrevistados mostraban documentación y soportes de los hechos que planteaban. En esta dinámica fueron palpables algunas dificultades producto de la interacción entre el entrevistado y el entrevistador, especialmente cuando se tocaban puntos sensibles respecto a la polarización política que experimenta la sociedad venezolana.

Entre las preguntas iniciales para conocer a la población en estudio planteamos un proceso de auto-reconocimiento en el que reflexionamos qué tanto conocíamos sobre los presupuestos participativos en América Latina y Venezuela. También establecimos cuáles dimensiones locales, regionales y globales eran de interés para conocer las dinámicas particulares de los presupuestos participativos en los municipios de Caracas. Aunado a ello indagamos cuáles presupuestos participativos estaban efectivamente en marcha y las posibles diferencias que encontraríamos en cada uno de los municipios estudiados. Finalmente nos creamos una idea de las dificultades para acceder a la información y las acciones necesarias para superarlas.

Una vez determinadas las respuestas iniciales, el proceso de investigación se abocó a la realización de una guía de entrevista (véase Cuadro 12).

CUADRO 12
Guía de entrevista

1. ¿Qué es la participación? ¿Qué es el presupuesto participativo? ¿Para qué se realiza el presupuesto participativo?
2. ¿Quiénes participan en el proceso del presupuesto participativo? (Actores)
3. CLPP: Composición, elección de consejeros, vinculación con poder municipal, reforma Ley 2015.
 - a. Definición del CLPP
 - b. Composición
 - c. Elecciones de los consejeros
 - d. Deliberación
 - e. Vinculación con el poder público municipal
 - f. Reformas LCLPP 2006, 2010 y 2015
4. ¿Quiénes participan en el proceso del presupuesto participativo? (Actores).
Ciudadanos y organizaciones sociales.
5. ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento y los montos de los presupuestos participativos?
 - ¿Con qué recursos cuenta la Alcaldía en el marco de los presupuestos participativos?
6. ¿Cómo se realiza el PRESUPUESTO (incluye el diagnóstico) participativo?
 - a. Fases de la planificación participativa
 - b. Sectorización
 - c. Priorización de problemas, proyectos, recursos
 - ¿Qué estrategias de diagnóstico emplea la Alcaldía para conocer las necesidades de la comunidad en el marco de los presupuestos participativos?
 - ¿Qué ocurre después de la elaboración del diagnóstico comunitario?
7. ¿Cómo se ejecutan las prioridades acordadas? ¿Cómo se controla el proceso del presupuesto participativo?
 - ¿Cuáles han sido los principales cambios que a lo largo del tiempo han sufrido a los presupuestos participativos en esta Alcaldía?
 - a. Modalidades de ejecución

Continúa...

... continuación

b. Controles ejecución

- ¿Qué mecanismos de control emplea la Alcaldía para garantizar el correcto y eficiente uso de los recursos que se asignan a las comunidades?
- En qué consiste y cómo se realiza el seguimiento a los proyectos que se encuentran en ejecución?

c. Logros

- De acuerdo a su experiencia, ¿a qué factores obedece el éxito de algunas comunidades en la ejecución de los proyectos?

d. Problemas durante la ejecución

8. Futuro, perspectivas y evaluación de la participación

- ¿Cuáles han sido los principales cambios que a lo largo del tiempo han sufrido a los presupuestos participativos en esta Alcaldía?
- ¿Qué cambios considera usted necesitan implementarse a nivel legal para fomentar la participación comunitaria?
- ¿Qué planes tiene la Alcaldía de cara a los futuros presupuestos participativos?
- ¿Qué reflexión puede hacer sobre los niveles y la calidad de la participación comunitaria en el marco de los presupuestos participativos?
- ¿Qué visión tiene usted de la participación en Venezuela?
- ¿Qué visión tiene Ud. de la participación a escala municipal en Venezuela? De acuerdo a su experiencia, ¿a qué factores obedece el éxito de algunas comunidades en la ejecución de los proyectos?
- De acuerdo a su experiencia, ¿Cuáles han sido los principales logros y dificultades que han tenido los Consejos Locales de Planificación Pública?

Fuente: elaboración propia.

La necesidad de plantearla de modo semiestructurada obedeció a la naturaleza misma del enfoque participativo. Sería difícil afrontar la complejidad con un cuestionario estructurado que no diera cabida a las paradojas y contradicciones propias de la dinámica social. En esta primera etapa de la investigación no se descartó ninguna técnica. Aun así, fue claro que la entrevista como técnica de escucha jugaría un rol fundamental (Red CIMAS, 2015). Para ello se afinaron elementos para recabar la información lo más fielmente posible. Fue así que el rol del entrevistador se planteó de un modo flexible, tratando en lo posible de que fuera el propio entrevistado el que encausara sus ideas de acuerdo a lo que él consideraba importante en función de su experiencia.

Por medio del conjunto de 17 entrevistas realizadas se pretendía descubrir las posiciones y estrategias que empleaban los actores en función del rol que jugaban en el presupuesto participativo, así como estudiar las relaciones que normalmente se establecían entre los funcionarios, los grupos vecinales y la sociedad organizada en grupos de interés comunitarios.

La entrevista como técnica de análisis de los presupuestos participativos

La entrevista en los estudios científico-sociales comenzó a estudiarse pormenorizadamente desde que la epistemología centrada en el sujeto emergió a inicios del siglo XX con el afianzamiento de la Sociología y la Antropología en el campo del saber social. Más allá de sus enfoques particulares y escuelas de pensamiento asociadas, la investigación cualitativa “pretende acercarse de ‘a los de ahí fuera’ y entender, describir y algunas veces explicar fenómenos sociales ‘desde el interior’ de varias maneras diferentes” (Kvale, 2011, p. 12). Desde el enfoque particular de esta investigación, la entrevista como técnica de escucha analiza las experiencias de los entrevistados relacionadas con sus prácticas y experiencias cotidianas vinculadas a los presupuestos participativos. Desde este particular interés, se ha procurado desgranar la forma cómo estas personas han construido su experiencia sobre los presupuestos participativos, así como las interacciones que han marcado los procesos en que se han visto envueltas en su labor vecinal y profesional.

Como técnica de escucha, la entrevista es una técnica orientada a escudriñar por medio de una conversación el modo en que las personas comprenden los aspectos particulares de una determinada actividad o experiencia personal, sea bien porque están implicados de forma directa y es parte de ellos mismo, o sencillamente porque se han formado una opinión respecto a ella de manera indirecta (Kvale, 2011; Taylor y Bogdan, 1994). Estas conversaciones son útiles en la medida que revelan la experiencia de otras personas por medio de la interacción a través de preguntas entre el investigador y su objeto de investigación. El mundo vivido que se recoge a través de una entrevista es valioso porque aporta un punto de vista particular sobre el asunto de interés de la investigación.

A diferencia de las técnicas de investigación centradas en los hechos y no en las experiencias, la entrevista no pretende dilucidar si la opinión de una persona está bien o mal fundamentada. Más que esto, la opinión de alguien es importante porque permite conocer cómo se orienta y crea realidades, aunque su fundamento sea inexacto o no se

ajuste a los determinismos propios de las ciencias positivas. De allí que en la presente investigación la entrevista sea un instrumento de primer orden, porque es a partir de ella que ha sido posible recoger la información para los análisis basados en metodologías participativas. Con su empleo, el interés de la investigación es profundizar de forma crítica en los aspectos que los vecinos y funcionarios implicados en los presupuestos participativos expresan en sus respuestas. La naturaleza crítica a la que hacemos referencia se consiguió por medio de preguntas y repreguntas que procuraban confrontar algunas ideas iniciales dadas por sentado por el entrevistado. De este modo, y aunque las preguntas fueran en ocasiones planteadas como repreguntas para ahondar de forma crítica en las respuestas, de ningún modo se transmitió a los entrevistados la postura del investigador sobre el asunto que estuviera en discusión.

Aunque la guía de entrevista elaborada para estudiar los presupuestos participativos en los municipios del Área Metropolitana de Caracas se concibió de manera semiestructurada, la interacción entre el entrevistador y el entrevistado no se planteó de forma espontánea. En lugar de ello, el acercamiento procuró un conocimiento exhaustivo y meticuloso sobre la experiencia de cada entrevistado en los presupuestos participativos de su comunidad. La naturaleza semiestructurada de la entrevista obedeció por tanto a la necesidad de que emergieran elementos que fueran de interés por la calidad y novedad del dato que aportaban. También al deseo de obtener descripciones de los presupuestos participativos y confrontarlas con el significado que cada entrevistado asociaba a este mecanismo.

La forma de entrevista fue esencialmente descriptiva y específica. El carácter descriptivo se debió al interés de que los datos fueran lo más precisos posibles en relación a los mecanismos que cada municipio implementaba para ejecutar los presupuestos participativos. Lo específico, a la necesidad de conseguir representaciones pormenorizadas sobre situaciones particulares que hayan ocurrido en la ejecución de los presupuestos participativos. En este último caso el objetivo era ahondar en los detalles fieles de una experiencia y no tanto en la opinión del entrevistado sobre lo ocurrido. Finalmente, en ocasiones las entrevistas buscaban comprender aspectos que ni la literatura ni los objetivos habían previsto en sus momentos iniciales. Frente a esto, y especialmente para no desaprovechar la aparición de datos inesperados, la actitud del entrevistador fue abierta y curiosa frente a temas que desconocía. En este caso, la falta de presupuestos teóricos no fue un impedimento para plantear interrogantes sobre un determinado asunto.

Al finalizar el proceso de entrevistas se preparó el material en cuestión para su análisis por medio de una transcripción del habla oral a texto escrito (Montañés, 2002; De Lima, 2009). La reproducción de los elementos fonéticos y su posterior representación mediante un sistema de escritura se hizo de acuerdo a reglas y claves de transcripción propias de la Lingüística. Los fundamentos técnicos del proceso aportaron un elevado grado de fidelidad con respecto al texto oral. El interés no era otro que otorgarle a la transcripción de cada entrevista un valor universal. De este modo cualquier interesado en los datos de las entrevistas tendrá la oportunidad aprovechar las transcripciones y comprender con cabal certeza el sentido, entonación y emociones involucradas en los relatos de los entrevistados.

Para alcanzar un alto grado de correspondencia entre el discurso de los entrevistados y el texto escrito producto de la transcripción se siguieron las recomendaciones de la Network of European Reference Corpora, la cual especifica que existen cuatro niveles para la transcripción comúnmente aceptados en los corpus orales especializados en el tema (De Lima, 2009, p. 141):

Nivel I: consiste en la representación ortográfica, introduciendo los mínimos signos de puntuación necesarios, sin información sobre la interacción entre los hablantes. En este nivel se contemplan convenciones desarrolladas para la representación ortográfica y para precisar el uso de la puntuación.

Nivel II: consiste en una representación ortográfica enriquecida con información básica sobre la identidad de los hablantes, el turno de palabra y los elementos no verbales.

Nivel III: contiene toda la información vertida en el nivel II, además de la información sobre la interacción entre hablantes, señalando fronteras entre las unidades tonales y sílabas acentuadas. La transcripción de este nivel requiere formación específica en fonética.

Nivel IV: contiene la información propia del nivel III junto con marcas de tonos, sílabas nucleares, espectograma y curva melódica del enunciado.

Siguiendo las recomendaciones de Network of European Reference Corpora para investigaciones históricas y sociológicas (De Lima, 2009), en el presente estudio se alcanzó el Nivel II de transcripción. Se consideraron para ello las inflexiones de la voz, el ritmo del habla, la acentuación y las anécdotas durante los relatos, siempre y cuando se considerara que estos elementos eran de interés para la comprensión cabal del sentido en que una frase o expresión era pronunciada (véase el Cuadro 13).

CUADRO 13
Claves de transcripción

DESCRIPCIÓN	CLAVES
Elementos vocales, también llamados pausas llenas o sonoras: risas, bostezos y estornudos, entre otros.	<llanto> <carcajadas> <aplau> <suspiro>.
Elementos no vocales o pausas: se interrumpe la fonación. Hay, sin embargo, pausas recurrentes asociadas a cuadros clínicos, que es preferible aclarar en la miscelánea.	<...>
Fenómenos comunicativos no vocales: gestos.	<mueca de disgusto>
Acontecimientos no vocales y no comunicativos: música de fondo, ruidos de animales, vehículos, voces de fondo, entre otros.	<ladridos>
Textos que se presentan durante la entrevista y que son leídos total o parcialmente, los cuales se recomienda entrecomillar.	“ ”
Rasgos paralingüísticos: intensidad tonal, velocidad de elocución, entre otros. Si estos rasgos no alteran el fondo de la entrevista, si no agregan valor al texto escrito, se trasladan como comentario a la miscelánea. Si alguno o todos tienen una lectura de valor para el investigador, deberán transcribirse. Se acostumbra colocar en mayúsculas los fragmentos donde la intensidad tonal es superior a la normal, ampliar el espacio entre caracteres para indicar un ritmo de elocución lento, o comprimirlo para indicar lo contrario.	Fragmentos de grabación con problemas de comprensión: fragmento ininteligible <??>, fragmentos poco claros <iii ??>.
	Fragmentos de grabación que no se escuchan <brecha>.
	Palabras truncadas, repetidas, omitidas o autocorrección: se debe especificar el fenómeno. <omitida>. En caso de fragmentos de palabras colocar dos asteriscos a la derecha del fragmento. Ejemplo: histo**.
	Expresiones vocales no incluidas en los diccionarios. Se recomienda colocarlas entre corchetes, y si es necesario algún otro signo ortográfico: [jaiga].

Fuente: De Lima (2009).

Una vez transcritas las entrevistas de acuerdo a los lineamientos establecidos por De Lima (2009), se procedió a la elaboración de multilemas siguiendo la metodología que se describe a continuación.

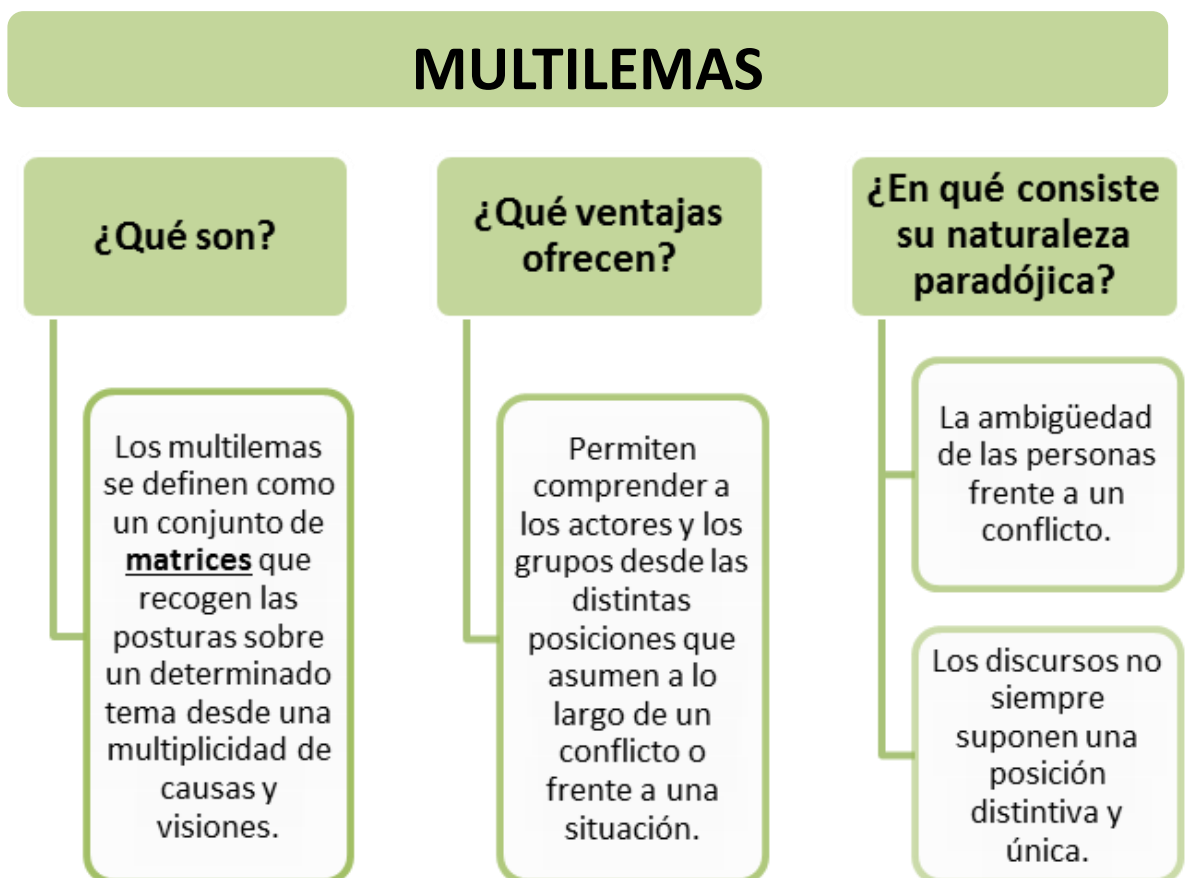
Los multilemas y su justificación metodológica para el análisis de los presupuestos participativos en los municipios de Caracas

Los multilemas de esta investigación tienen por objeto reflexionar sobre los presupuestos participativos desde las opiniones de un grupo miembros de Consejos Locales Planificación Pública y autoridades municipales. En este apartado se busca comprender la complejidad del multilema como herramienta de análisis inscrita dentro de las metodologías participativas.

Desde la acción participante y la teoría crítica lingüística (Bajtin, J. Galtung, F. Jameson, J. Ibáñez), los multilemas se definen como un conjunto de matrices que recogen las posturas sobre un determinado tema desde una multiplicidad de causas (González, 2006).

DIAGRAMA 1

El multilema en la investigación social

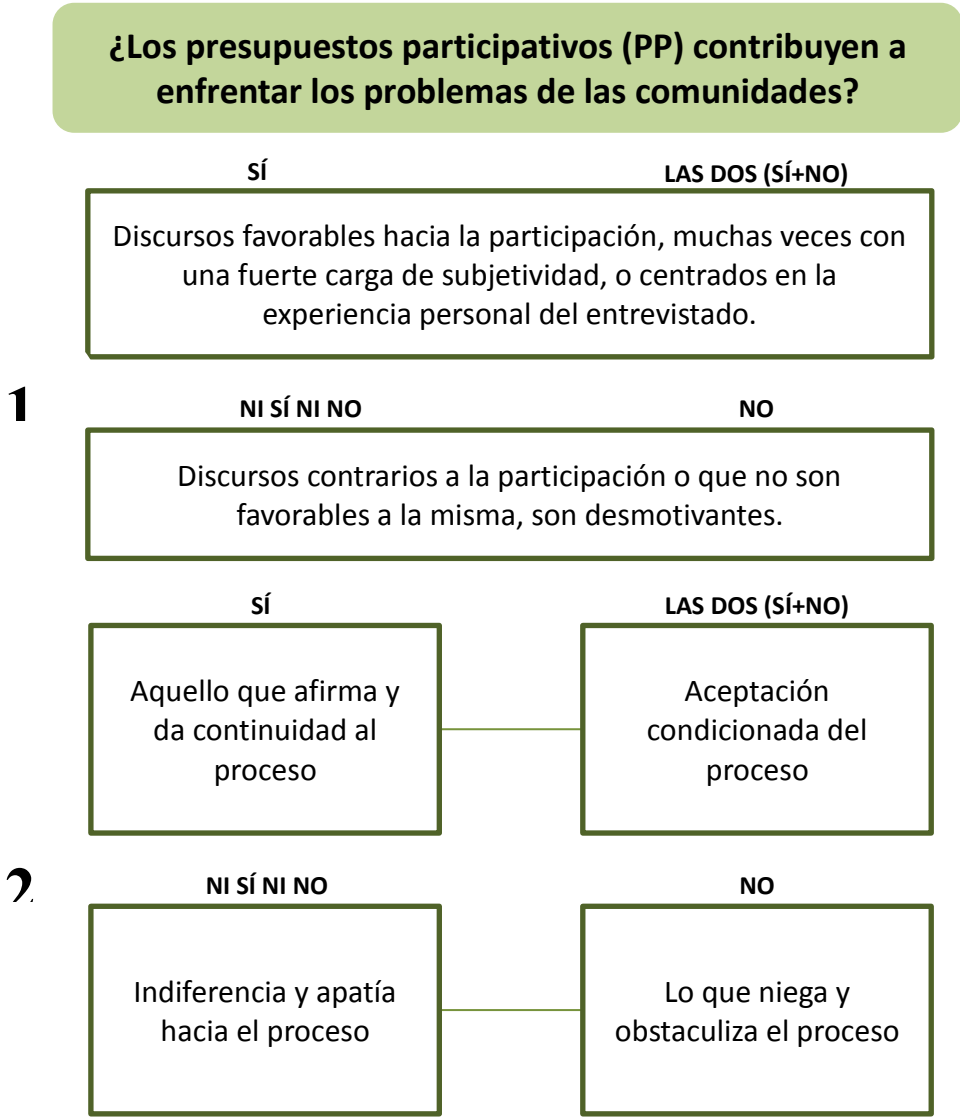


Fuente: elaboración propia.

En el Diagrama 1 puede verse que, como metodología participativa, los multilemas buscan captar la realidad por medio de la introducción de variables que superen la idea del conflicto como verdad o falsedad. De modo distinto a otros esquemas de diagnóstico comunitario, los multilemas son “instrumentos de análisis metodológico que nos ayudan a ver la realidad de una manera diferente a la que estamos acostumbrados” (Astudillos et al., 2015, p.47). Además de esto, en el siguiente diagrama se muestra cómo leer los multilemas de esta investigación, evidenciándose que la herramienta considera las motivaciones intersubjetivas sobre la participación de los vecinos, los mecanismos de la democracia participativa en las comunidades, el análisis de la participación de los involucrados en una discusión y los mecanismos de retroalimentación entre los facilitadores del proceso y las comunidades.

DIAGRAMA 2

¿Cómo leer los multilemas?



Cronológicamente, los orígenes de las metodologías participativas a través de multilemas se ubican en la década de los ochenta y noventa. De acuerdo a Villasante (2007-b), la técnica nace dentro de un conjunto más amplio de conocimientos que, en esta misma época, comenzaron a producir teorizaciones sobre formas de participación alternativas. Junto a los estilos cooperativos y transductivos¹², y las estrategias con conjuntos de acción¹³, las paradojas y multilemas¹⁴ ayudaron a comprender la participación de manera diferente a las metodologías que, hasta entonces, se imponían por medio de la simplificación de la dialéctica (Villasante, 2007-b).

Una de las fuentes que inspiraron con más fuerza a los multilemas como técnica de análisis se ubica en Johan Galtung y sus estudios sobre la violencia y el conflicto. Para este destacado autor, la complejidad humana “requiere respuestas igualmente complejas. Para ello es oportuno romper con esquemas dualistas y simplificadores y abrirse a otro tipo de racionalidad que puede iniciar por ejemplo con los conceptos triádicos” (Calderón, 2009, p.63). De la misma forma, los sujetos implicados en un proceso deliberativo deben percibirse como sistemas complejos con valores, pensamientos y emociones, que en su interacción forman grupos e interactúan en redes cada vez más complejas y diversas. Esta complejidad también amerita una teoría que aborde las diferentes realidades desde una condición multinivel, interdisciplinar y científica (Calderón, 2009).

La ecuación de la complejidad a través de multilemas supone trabajar “con las propias expresiones paradójicas de los sujetos implicados en los procesos” (Villasante, 2007-b, p.154). Pero los discursos no siempre suponen la afirmación de una posición distintiva y única, ni se expresan como oposiciones contrastantes luego de una simplificación de la dialéctica. Por el contrario, en los discursos los lugares intermedios juegan un papel fundamental. Al igual que las posiciones que representan dos cosas diferentes al mismo tiempo, o que por el contrario no se ubican en uno u otro lugar porque están al margen de los discursos más clarificados, los análisis lingüísticos basados en multilemas superan a los tradicionales di-lemas a los que las ciencias positivas están acostumbradas. La utilidad de este modo de analizar la realidad es evidente cuando las alternativas para solucionar un

¹² Provenientes del paradigma de la complejidad (Von Foerster, H. Maturana, L. Margulis, y F.Capra).

¹³ Empleadas en las teorías del análisis de redes (N.Elias, E. Bott y E. Dabas, L. Lomnitz).

¹⁴ Que nacieron de la teoría de la Crítica lingüística pragmática (Bajtín, J. Galtung, F. Jameson, J. Ibáñez).

problema pasan de la superficie y se sitúan en la complejidad de los discursos (Villasante, 2007-b).

En la postura de Villasante (2007-a) se critica el dualismo que reduce los discursos a esquemas rígidos, o que en su lugar anhela una teoría definitiva que encierre la amplitud de los razonamientos sobre un tema. Más allá de estas pretensiones, lo importante es dar cabida a la complejidad en medio de situaciones reales y tangibles.

Como herramienta de trabajo, los multilemas fomentan la creatividad social, entendiendo esta, de acuerdo a Villasante (2007-a), como la posibilidad de “de responder a las nuevas situaciones que inevitablemente van a ir apareciendo, tanto por dispositivos nuestros de «reversión» como por causas menos previstas. Por lo menos parecen que resultan creativos estos saltos en el camino emprendido (p.93). Del mismo modo, con los multilemas debemos ser capaces de visualizar la complejidad y superar la lógica científica de la no contradicción (González (2006). Su principal ventaja es la facilidad con que hacen emerger discursos que usualmente permanecen ocultos en los textos y las formas expresivas de la gente. Con su empleo, las personas que trabajan en el diagnóstico comunitario superan las dicotomías simplistas de la realidad, para acceder a intercambios más amplios y complejos (Villasante, 2006).

Los multilemas representan una alternativa a la lógica aristotélica dispuesta para el análisis de sistemas cerrados, pero que confusamente continúan aplicándose en los estudios de sistemas abiertos. Si se entiende que el cambio es una variable de interés, y la lógica dialéctica el modo fundamental en que los discursos se organizan en las comunidades, la lógica aristotélica resulta evidentemente limitada. En su estructura más fundamental, el multilema parte del supuesto de que en toda problemática existen siempre, al menos, cuatro posiciones o posturas. De manera que esta técnica pone cualquier discurso en medio de la complejidad, es decir, sin abstraerlo de la realidad misma. Y lo hace de manera distinta al análisis de los sistemas cerrados, donde la incertidumbre se intenta reducir al mínimo. Por el contrario, en la elaboración de multilemas no se evade la complejidad simplificándola mediante dicotomías o análisis reduccionistas (González, 2006).

La lógica aristotélica y sus principios de identidad y no contradicción también impiden captar los diálogos de los actores envueltos en la dinámica social. De acuerdo al principio de la no contradicción, una proposición y su negación no pueden ser verdaderas en el mismo sentido ni al mismo tiempo. Es por ello que las paradojas dialógicas se analizan mejor desde las propias posiciones discursivas. El trabajo del investigador no consiste, por

tanto, en abstraer la realidad de sus propios contenidos, sino en desdoblarla, y a partir de ella misma construir verdades útiles para cada situación (Villasante, 2006).

En los análisis basados en sistemas cerrados la verdad se pone en riesgo cuando los discursos emergentes se bloquean, resultando casi siempre opacados por los dilemas más preponderantes. Y es justamente en las voces tímidas (emergentes) donde, por lo general, se posibilita una solución en medio de discusiones estancadas (González, 2006). Esto es precisamente lo que mostraremos en el capítulo que sigue: los análisis que resultaron luego de escuchar las voces emergentes y las soluciones que planteaban -desde el modelo de presupuesto participativo en el que participaban- a los problemas de las comunidades.

CAPÍTULO VII

LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS Y SUS ACTORES EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE CARACAS

En éste y los capítulos que siguen se interpretan las distintas concepciones que los funcionarios y los líderes comunitarios de cinco municipios de Caracas tienen sobre la participación ciudadana y los presupuestos participativos. Del análisis de las entrevistas se consideraron un grupo de categorías de acuerdo a la fuerza con que cada exposición reflejaba acuerdos, oposiciones o contradicciones sobre el hecho participativo. Las categorías y discursos se analizaron posteriormente a partir de dos fundamentos teóricos particulares: 1) el paradigma de la democracia participativa y 2) los supuestos fundamentales de la producción social del espacio que Lefebvre y Harvey establecieron en sus teorías de la ciudad y el mundo urbano. En paralelo a estos análisis, mediante un análisis basado en multilemas, se interpretaron los factores que niegan o afirman el proceso participativo; o que, al mismo tiempo que lo afirman, lo impiden o entorpecen. Específicamente, se captó la complejidad de los municipios estudiados desde sus propias paradojas. Este análisis de multilemas se desglosa desde cinco paradojas:

1. Supuestos fundamentales de la participación y los presupuestos participativos.
2. Calidad y frecuencia de la participación ciudadana.
3. Apropiación del proceso participativo en las comunidades.
4. Apropiación del proceso participativo en las instituciones.
5. Cambios en la metodología de los presupuestos participativos.

(Ver desarrollo de estas paradojas a lo largo del capítulo).

Cabe recordar que estas cinco paradojas tienen que ver con las preguntas de investigación que se plantearon al principio. Y que de alguna manera las sintetizan para hacerlas más operativas.

Los supuestos de la participación ciudadana y los presupuestos participativos

La noción de la participación a través de los presupuestos participativos transcurre en medio de situaciones que están más allá de los tradicionales dilemas con que se intenta encapsular la realidad (confrontaciones de las que parece no se puede salir). Al estudiar los presupuestos participativos a través de multilemas se ampliaron las posibilidades (lo uno, lo otro, ni lo uno ni lo otro, lo uno y lo otro) y emergieron elementos propios de la creatividad de los procesos sociales: construcción colectiva, discusión y viabilidad de las acciones. Para ejemplificarlo, véase que la participación puede pensarse como un asunto eminentemente ciudadano:

El autogobierno comunal ¿en qué consiste? bueno ese es el gobierno de las comunidades ¿verdad? Son las comunidades... las comunas son espacios territoriales <¿¿¿??> y la planificación, el camino, el destino, el desarrollo de esos espacios te** territoriales tiene que nacer desde la comunidad. Y desde allí el autogobierno, pues (Funcionario municipal D).

Otra perspectiva de la participación enfatiza en los lazos de solidaridad que se habilitan entre las autoridades y unos “r e p r e s e n t a n t e s en la formación, ejecución y control de los asuntos públicos, es decir, de la... de la AGENDA de... de las políticas públicas que se... que se realizan en el gobierno. Eso NO necesariamente es ASÍ en realidad, sino que p u d i e r a, eh... realizarse” (Funcionario municipal B).

Pero no solo esto, con la participación el entramado societal se hace más rico, porque

(...) vincula a los vecinos directamente, sino que también te pone a trabajar de cierta manera, es de las, yo creo que de las pocas actividades políticamente que vinculan a todo el mundo, o sea, que trabajan los vecinos de comunidades organizadas, de los concejos comunales, el alcalde y el Ejecutivo, el Concejo Municipal entonces participa, y los concejales también asisten y ayudan (Funcionario Consejo Local de Planificación Pública C) / (véase Multilema A).

Aunque el presupuesto participativo comprende la ejecución y desembolso de las alcaldías, el proceso no siempre presupone el autogobierno, un hecho que se infiere en la opinión de una dirigente vecinal que valora la influencia de los ciudadanos organizados sobre las autoridades:

(...) yo digo que para nosotros el mayor logro que tenemos nosotros es la eh... participación de las diferentes comunidades dentro de las decisiones que se deben

de tomar dentro de de las instituciones, que ya no es como antes que solamente la institución daba la decisión. No. Ahora la decisión viene de la comunidad. Y eso indudablemente el papel el uhmmm... el Consejo Local de Planificación ha jugado un papel preponderante ¿Por qué? Porque nosotros lo** logramos que no sea la institución la que tome la decisión en el momento de ejecutar un proyecto. (Funcionaria Consejo Local de Planificación Pública D).

Lo antes descrito se considera de manera similar cuando son las autoridades de los cabildos las que evalúan la participación de los vecinos.

(...) si algo ha tenido [Chacao] es que, es un municipio muy fuerte con respecto a la organización VECINAL, es uno de sus grandes VALORES y de sus grandes FORTALEZAS. En MI experiencia del año... dos M I L... eh, ONCE que ya tenemos CUATRO años haciendo presupuestos participativos, ha sido una experiencia eh... B I E N, primero... bien gratificante ¿no?, el hecho de entender que la, que la comunidad y la, y los vecinos ENTIENDEN que TIENEN el PODER en [su] manos de poder decidir y de, de tener la, la posibilidad de INFLUIR de manera positiva [hacia] la gestión PÚBLICA, Y asumir como parte de ello la CORRESPONSABILIDAD en LAS decisiones y en la solución de los PROBLEMAS, no solamente EXIGIR o RECLAMAR como mu**, como se suele hacer en gran parte del PAÍS y en gran parte [la] REGIÓN... en América Latina donde la... donde el tema de la relación GOBIERNO/CIUDADANO suele ser a veces tan distante o tan DIFÍCIL. (Funcionario Consejo Local de Planificación Pública C).

MULTILEMA (A)

SUPUESTOS FUNDAMENTALES DE LA PARTICIPACIÓN Y LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS (PP)

<p style="text-align: center;">SÍ</p> <p style="text-align: center;">Perspectivas positivas del ideal participativo</p>	<p style="text-align: center;">NO</p> <p style="text-align: center;">Perspectivas negativas del ideal participativo</p>	<p style="text-align: center;">NINGUNA DE LAS DOS</p> <p style="text-align: center;">La realidad del ideal participativo</p>
<p style="text-align: center;">Funcionario municipal G</p> <p>[La participación] “(...) es el gobierno de las comunidades ¿verdad? Son las comunidades... las comunas son espacios territoriales <¿¿¿??> y la planificación, el camino, el destino, el desarrollo de esos espacios te** territoriales tiene que nacer desde la comunidad. Y desde allí el autogobierno, pues.”</p>	<p style="text-align: center;">Funcionario Consejo Local de Planificación Pública A</p> <p>“La autonomía se ve limitada cuando obedece a “unos lineamientos de planificación centralizada. (...) cuando se trata de desprender a los municipios de competencias (...) para transferirlas (...) a entidades impulsadas por el gobierno nacional, como son los consejos comunales”.</p>	<p style="text-align: center;">Funcionario Consejo Local de Planificación Pública B</p> <p>“(...) la voluntad del vecino es la voluntad de la comunidad organizada que desea que se le escuche su voz, y no hay una cosa que más le desagrade a un mandatario que le exijan ‘por qué esto o por qué aquello’. No importa si es de oposición o si es oficialista. Se le es incómodo porque tiene ojos sobre él, que es de la comunidad y que le va a exigir que haga lo que realmente es el sentimiento, y el sentimiento no siempre es la voluntad del legislador.</p>
<p style="text-align: center;">Funcionaria Consejo Local de Planificación Pública D</p> <p>[La participación] “es el desarrollo (...) del Plan de Desarrollo Comunal dentro del Plan de Inversión Municipal.”</p>	<p style="text-align: center;">Funcionario municipal G</p> <p>[No hay verdadera participación] “si no tenemos los recursos (...) el autogobierno comunal se ve limitado (...) porque va a seguir dependiendo de quién le da el dinero, o sea, el Poder Público Nacional”.</p>	<p style="text-align: center;">Funcionaria municipal B</p> <p>Es un modelo de “consulta, priorización y diagnóstico, en función al cual las distintas direcciones establecen el plan de inversión”.</p>

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas.

En estas concepciones se reafirma que la participación es un proceso que fomenta la transferencia de poder a las comunidades y ciudadanía en general (Chávez, 2011; de Sousa, 2012; Goldfrank, 2006). De acuerdo a sus múltiples formas y estructuras, es comúnmente aceptado que la participación concierne a procesos donde el poder nace de las bases sociales, lo que amplía y extiende las facultades de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público. En esta misma línea, De Sousa (2012) entiende la participación como un instrumento de "democratización de la gestión del Estado y de construcción de ciudadanía" (p.17). De allí que los principios generales de la participación que sirven para definir los presupuestos participativos en el Distrito Metropolitano de Caracas se conciben como una herramienta sociopráctica, de carácter voluntaria y universal, cuyo objetivo es la discusión de los asuntos que los municipios priorizan en la administración de las ciudades. Bajo esta perspectiva, la participación se considera como un acto que supera y complementa a la democracia representativa, pues implica la contraloría ciudadana sobre la gestión de las ciudades.

A diferencia de la democracia representativa, la democracia que se ejerce a través de los presupuestos participativos implica que la ciudadanía ejerza un control continuo sobre el presupuesto y las políticas de gestión del bien común. Su carácter deliberativo, por lo general implementado a través de asambleas públicas, marca una diferencia fundamental respecto a los mecanismos de consulta empleados en la democracia representativa. En su perspectiva más formal, los presupuestos participativos son mecanismos de consulta y decisión donde el ciudadano, sin distinción de afiliación partidista, sexo, religión o condición social tiene un puesto asegurado en las deliberaciones que regulan la gestión pública. Su objetivo es la redistribución de los ingresos de manera equitativa, garantizando asimismo procesos de autorregulación donde la ciudadanía define por sí misma las reglas que administran la consulta y deliberación pública (de Souza, 2012; Goldfrank, 2006).

Complementando a los autores anteriores, Lieberherr (2003) amplía los supuestos más universales de la participación, especialmente cuando afirma que los presupuestos participativos "son una forma de democracia directa que buscan "reorientar los recursos públicos en dirección de los más pobres y crear nuevas relaciones entre municipalidades y ciudadanos" (p. 1). De acuerdo a esta proposición, la democracia participativa fomenta la cultura democrática, reconstruye los lazos sociales y moviliza a la ciudadanía en la lucha por la preservación del bien común.

Aun cuando las comunidades organizadas de Caracas enfatizan las concepciones antes indicadas, el incremento de la deliberación ha obligado a definir este concepto de acuerdo

a los niveles que asume y prioriza. Un buen ejemplo se observa cuando la participación se comprende más allá de las comunidades y el poder que ellas ejercen. La participación puede nacer de esferas distintas a las propias comunidades. Cuando esta obedece a la voluntad de los gobiernos, la participación se define como la “consulta, priorización y diagnóstico que las distintas direcciones establecen para elaborar el plan de inversión [municipal]” (Bolívar, funcionaria municipal, 2015). En este caso la participación es también un asunto eminentemente técnico: “(...) es el desarrollo del plan, o la inserción del Plan de Desarrollo eh comu** Comunitario o comunal. Plan de Desarrollo Comunal dentro del Plan de Inversión Municipal ¿ok?” (Funcionaria Consejo Local de Planificación Pública D). O, de la manera en que lo afirma el representante de un Consejo Local de Planificación en Venezuela, como una oferta gubernamental: a las comunidades se le dio ese rol “para poder decidir sobre sus políticas PÚBLICAS, a través de Asambleas de Ciudadanos, a través de, de, de, de estos presupuestos participativos, pues se le dio esa, esa, esa FUERZA” (Funcionario Consejo Local de Planificación Pública B).

El hecho de que la participación se defina desde los distintos actores que hacen vida en los presupuestos participativos, obliga a considerar un principio que resulta del análisis sociopráxico de esta investigación: las asociaciones vecinales, los movimientos sociales y las propias autoridades no son una entidad homogénea y libre de contradicciones Para comprenderlo desde otro campo del conocimiento, véase la forma en que Lefebvre (2013) define al mundo urbano: un elemento indisociable en el que confluyen las relaciones sociales y las relaciones del tiempo con el espacio. En su idea, relacionada con la sociopraxis y los multilemas que aquí desarrollamos (Villasante, 2006 b), la organización del proceso participativo va más allá de la solidaridad, del encuentro, de la belleza y de lo simbólico. En paralelo con esto, es también un proceso que involucra el conflicto, los enfrentamientos, la imprevisibilidad y los desequilibrios. Las dudas sobre la participación, que en Lefebvre aparecen asociadas a la construcción social del espacio urbano, en nuestra investigación se reflejan como diferencias y dudas de actores reales que se involucran a diario en la toma de decisiones sobre el bien común. No se trata ya de la confluencia de actores abstractos, como Lefebvre tanto criticó en los procesos de planificación urbana centralizados o dominados por el capital.

La idea del conflicto y lo imprevisible en el análisis del hecho participativo también está presente en Chávez (2011): "la sociedad civil es un campo de batalla minado por múltiples y diversas formas de relaciones desiguales de poder. En consecuencia, en formaciones sociales tan fragmentadas como las sociedades latinoamericanas del siglo XXI, no tiene

mucho sentido concebir la ‘participación ciudadana’ o el ‘empoderamiento’ en términos abstractos” (pp.35-36). En la explicación de Chávez se expone que la participación está condicionada por factores de clase, filiación política, origen étnico, sexo, edad, nacionalidad y orientación sexual. Es por ello que definir la participación de manera instrumental nos encierra en una ‘camisa de fuerza’ que, lejos de ayudar, impide reconocer lo que Chávez denomina como participación diferencial. Esto puede verse en el comentario de un funcionario municipal cuando establece diferencias entre la forma en que participan los ciudadanos de clases populares y clases medias-altas:

¿Dificultades? (...) Bueno, esto ya es muy personal, mío, y no hablo como institución. Para mí dificultad es trabajar con la clase media. La clase media, a mi entender, es una población que está acostumbrada a un tema que es muy cierto. Yo pago mis impuestos. Yo como pago mis impuestos y yo soy quien mantiene al municipio vivo, yo tengo que EXIGIR al... --al Estado--, a la Alcaldía, al gobierno; exigir cosas. Entonces, en ese EXIGIR, ese discurso de --corresponsabilidad y cogestión no cala mucho--. Entonces, en los sectores populares sí. En los sectores populares, aquí piden una escalera o una caminería y yo le digo: “Mira, nada más va a alcanzar para la escalera o la caminería. Decide”. Entonces, yo decido: “Bueno, aunque sea la escalera, porque la necesito; y bueno, no importa. Yo veo cómo hago la caminería”.

Una... una clase media es difícil negociar: “No, yo quiero mi piscina en mi urbanización”. ¿Sabes? Este... Es difícil negociar con... con clase media, no sé por qué. Este... Claro, porque también está esa indolencia de que, por ejemplo, yo sí pago los impuestos, yo sí cuido, yo sí ‘blah, blah, blah, blah’. Yo tengo un gran sector popular dentro del municipio que son invasiones, que no pagan servicios. Entonces, yo tengo que pagar, aparte de mantener mi parte del municipio, la parte de allá porque yo soy el que paga. Entonces, como yo pago, yo soy quien mantiene vivo el municipio, entonces yo exijo, exijo y exijo, y no doy mi brazo a torcer”.

Esta <¿¿¿??> es muy mía. Este... no sé si clasista o no clasista, pero es lo que yo he estado percibiendo, que es difícil para mí negociar con clase media. Entonces, es un reto. Para mí es un reto – es, oye, sensibilizar, eh... - no sé si sensibilizar ellos a nosotros sobre el tema de clase media. Para mí clase media es un punto, un asterisco que yo tengo que revisar --a profundidad-- y analizar cosas, pues, lo que pasa con la clase media. A lo mejor es un --prejuicio mío o un prejuicio de ellos--, pero sí he notado dificultad con esta... con esta población. Bueno, no son todas, para no generalizar. Los condicionamientos de la participación diferencial

obedecen también a otros factores, especialmente cuando los entrevistados afirman que la deliberación es un proceso que puede nacer de las comunidades, de las instituciones del Estado, o bien de la integración del pueblo y sus representantes. No obstante, para los cabildos dirigidos por alcaldes que se oponen al Gobierno Nacional la participación que se promueve desde esta instancia está condicionada exclusivamente por factores ideológicos. Si bien las municipalidades opuestas al Ejecutivo apoyan la participación comunitaria, consideran que este mecanismo debe ser administrado por ellas y no por el Gobierno Nacional. De modo que la participación que nace del Ejecutivo Nacional se limita cuando obedece a “unos lineamientos de planificación centralizada. (...) cuando se trata de desprender a los municipios de competencias (...) para transferirlas (...) a entidades impulsadas por el Gobierno Nacional, como son los consejos comunales” (Funcionario municipal F).

El énfasis centralizador del Estado venezolano que se señala en la anterior entrevista se explica como el resultado de una profunda contradicción entre las fuerzas políticas y sociales que han edificado al proceso participativo en el Distrito Metropolitano de Caracas entre 1999 y 2015. Esta tesis nace de una interpretación singular y excepcional que tiene como base las ideas de Lefebvre sobre la politización del espacio urbano. De acuerdo a esto, el espacio puede politizarse porque es esencialmente político. No obstante, en su crítica a esta politización, Lefebvre descubre la posibilidad de rescatar el espacio y devolverlo a su forma pura y transparente. El espacio se descubre entonces como un producto de la sociedad, pero que, transformado por la política, termina transformándose en un medio que esta emplea para conseguir sus fines. Aunque Lefebvre alude casi siempre al espacio como un dominio de la política, y esta a su vez como un producto de las relaciones sociales de producción capitalista, en el caso que estudiamos el espacio aparece atado directamente al Estado y su visión del proceso participativo. La idea de Lefebvre del espacio como un producto de la sociedad es, precisamente, la que se descubre y anhelan los entrevistados cuando aluden a la posibilidad de construir el espacio primero desde la sociedad y luego desde la política, aunque sea la lógica de esta última la que finalmente se termine instituyendo desde el Gobierno Nacional a través de los consejos comunales:

Los consejos comunales se han... se han... se han ido cada vez más, eh... constituyendo, o queriéndose constituir, como la única expresión VÁLIDA de la organización comunitaria, ¿no? Y si surge una iniciativa, por ejemplo, deportiva en la comunidad, hay la tendencia de que el Consejo Comunal convierta esa iniciativa en la mesa, o en la comisión de educación, DEL

Consejo Comunal. Eh... Si hay un grupo de salud, el grupo de salud que tiene vida propia – No, tiene que convertirse en la comisión o en la mesa de salud DEL Consejo Comunal, ¿no? Entonces, asfixia, eh... la capa** – la presencia de organizaciones diversas, ¿ve? Eso... eso fueron, digamos, las que – y sigue estando presente en muchos casos, con la... la... – el... – lo que nos pasó al principio, ¿no? (Funcionario municipal E).

Otro orden de ideas sobre el mismo asunto confirma que la reglamentación del proceso participativo en Venezuela ha predispuesto algunos cambios en los presupuestos participativos, para ajustarlos a una esencia más política que social:

Sí. A ver, nosotros comenzamos en dos mil diez – en dos mil nueve, Carlos, como ya usted hace mención, venía de ser presidente de Funde** de Fundecem en la década de los noventas, este... [Aquí] había desarrollado una experiencia más o menos similar que para su momento también llamaron presupuesto par** participativo, con la salvedad de que en esos momentos no había una legislación que hiciera MENCIÓN a ese... punto. Los cabildos abiertos, los cabildos cerrados, eran más o menos algunas de las normas contempladas en la anterior Ley de Régimen Municipal que APUNTABAN hacia lo participativo, PERO no era tan EXPLÍCITO ni tan... ni tan... digamos... DIRECCIONAL, en el sentido de que todas las políticas municipales, de alguna manera – una parte de las políticas municipales debería tomar en cuenta lo participativo, como ahorita, como ahorita, eh... las normas son expresas, explícitas y son sumamente claras en... en torno a QUÉ y CÓMO hacer los procesos participativos. (Funcionario municipal D).

Si tal como afirma Lefebvre (2013), el espacio es una obra que se produce socialmente, ¿quién lo hace en el caso de los municipios del Distrito Metropolitano de Caracas? Como producto social ha de percibirse, concebirse y vivenciarse. Cuando los entrevistados lo perciben, el espacio que describen alude a su experiencia material: proyectos, ampliaciones de calles, redes de electricidad, escalinatas, etc. También a los vínculos entre personas y asociaciones que se forman para materializar esos proyectos (consejos comunales, asociaciones de vecinos, Consejos Locales de Planificación Pública, asociaciones civiles, colectivos, movimientos sociales y grupos de interés). El espacio concebido de los actores que hicieron parte de esta investigación atiende a otros elementos, como por ejemplo el rol que cumplen los planificadores de los municipios y su injerencia en el presupuesto participativo. Por último, la vivencia del espacio que Lefebvre define en esta investigación se materializa a partir de los sueños y el simbolismo que rodean al hecho participativo: “una comunidad autogestionada”, “democracia directa”, etc.

Los cambios que los presupuestos participativos han sufrido en los municipios del Distrito Metropolitano de Caracas también se interpretaron por medio del análisis de multilemas. De acuerdo a los resultados obtenidos, impulsar transformaciones puede derivar en resultados que evidencian paradojas y conflictos:

1. El cambio ocurre de la forma esperada: se concibe como una herramienta destinada a potenciar y mejorar los procesos participativos; es decir, se implementan para aprovechar las oportunidades y no necesariamente para neutralizar los problemas. En estos casos el cambio no es un paliativo o solución momentánea a los problemas.
2. El cambio no ocurre de la forma esperada: obstaculizaron la participación.
3. Se desea el cambio, pero no en la forma en que se quiere implementar: El cambio no es de fondo ni se avizora como estable y permanente. Si bien disminuye la participación, es necesario para la mejor administración de los recursos.
4. El cambio ocurre a pesar de los rechazos. Pero cuando finalmente se acepta, se obstaculiza: se promueve el cambio en los mecanismos de participación (de la asociación de vecinos al consejo comunal) pero se entorpece cuando las organizaciones no son afectas al gobierno nacional.

(Véanse mayores detalles en Multilema B).

MULTILEMA (B)

CAMBIOS EN LA METODOLOGÍA DE LOS PP

<p>SÍ</p> <p>El cambio ocurre de la forma esperada</p>	<p>NO</p> <p>El cambio no ocurre de la forma esperada</p>	<p>LAS DOS</p> <p>Se desea el cambio, pero no en la forma en que se quiere implementar</p>	<p>NINGUNA DE LAS DOS</p> <p>El cambio ocurre a pesar de los rechazos. Pero cuando finalmente se acepta, se obstaculiza</p>
<p><i>El cambio se concibió para potenciar y mejorar los procesos participativos; se implementan para aprovechar las oportunidades y no necesariamente para neutralizar los problemas. Es decir, el cambio no es un paliativo.</i></p>	<p><i>Cambios que definitivamente obstaculizaron la participación.</i></p>	<p><i>El cambio no es de fondo ni se avizora como estable y permanente. Si bien disminuye la participación, es necesario para la mejor administración de los recursos.</i></p>	<p><i>Se promueve el cambio en los mecanismos de participación (de la asociación de vecinos al consejo comunal) pero se entorpece cuando las organizaciones no son afectas al gobierno nacional.</i></p>
<p>Funcionario municipal D</p> <p>Antes se “había desarrollado una experiencia más o menos similar, que para su momento también llamaron PP, con la salvedad de que en esos momentos no había una legislación que hiciera mención a ese punto (...) pero no era tan explícito ni direccional”. Ahora “las normas son expresas, (...) y son sumamente claras en torno a qué y cómo hacer los PP”.</p>	<p>Líder vecinal A</p> <p>“Desde 2009 los PP dejaron de ser participativos porque la comunidad dejó de participar y ejecutar, y dejaron de ceñirse a la ley. Porque la ley dice que el 50% de los presupuestos públicos son para inversión, y de ese 50%, el 30% tenía que ser PP. Y eso ya no es así. La comunidad dejó de participar porque le decían ‘Uds. no tienen conocimiento’. Y empezaron a hacer asignaciones de obras directas. Eso fue restándole a la comunidad participación y pertenencia”.</p>	<p>Líder vecinal A</p> <p>“Correcto, pero claro entonces tú antes venías, como te digo: “mira, este año me tocó 930 mil Bs. porque era lo que me correspondía de acuerdo al presupuesto. En el segundo año me tocarían mil y pico, mil doscientos. Ya en el tercer año, hoy en día te hago una donación de 200 mil Bs., que no es tal PP, sino (...) una ingeniería de esas medio extrañas financieras para convertir 2 millones en 200 mil”.</p>	<p>Funcionaria municipal A</p> <p>“En el 2013 me consigo que ha habido una merma en la organización comunitaria. Todavía el registro en el Bien Comuna, sabemos que hay una discrecionalidad, algo político, que tiene que ver con el nivel central de gobierno que ellos te pueden registrar lo que lo que ellos le convenga pues, o sea ahí, hay una exclusión de la participación de parte del gobierno. Pero hoy día cuando yo reviso me consigo con que, de esos 26 consejos comunales, ninguno está [registrado].</p>

SÍ	NO	LAS DOS	NINGUNA DE LAS DOS
<p>Funcionario municipal F</p> <p>“En el 2011 (...) ya no hacíamos un encuentro comunitario [sino que] comenzamos a poner nuevas metodologías. Nosotros decimos “si en 2 o 3 años que tenemos haciendo esto, las comunidades se han comportado todas muy distintas, entonces es ilógico hacer metodología de abordaje igualitaria para todo el mundo”. Hay zonas donde nosotros nunca pudimos intervenir porque había comunidades de choque oficialistas. Hubo comunidades donde su ritmo de ejecución era demasiado óptimo (...). Y había donde de 10 proyectos que metían, nada más uno lo hacían. Entonces (...) decidimos abordar de forma distinta. En las zonas que eran fortalecidas mantuvimos los encuentros comunitarios; en las zonas que eran críticas (...) hicimos giras (...) y mesas de trabajo. Luego en el año 2012 hicimos un macro-encuentro (...) en zonas donde había (...) proyectos rezagados (...) La idea de ese encuentro era validar esos proyectos”.</p>	<p>Líder vecinal A</p> <p>“El PP en Sucre comenzó (...) a finales del año 2009. Somos una urbanización de clase media. (...) veníamos acumulando un banco de proyectos (...) en el área de seguridad (...) tuvimos un desembolso más o menos importante, 932.000 Bs. para la época, que significó un sistema de seguridad bastante complejo para la urbanización. (...) Luego pasamos al 2010 y 2011. Después de ahí empezó a desvirtuarse el concepto, hasta llegar a hoy en día, por lo menos en Sucre, que es un concepto totalmente desvirtuado de los PP. Ya no existen como tal”.</p>	<p>Funcionario municipal E</p> <p>“Los 3 primeros años los cambios han sido en la forma en que interactuamos con la comunidad para seleccionar los proyectos. ¿Qué originan los cambios? Por estas dificultades que hemos tenido para la ejecución (...) de los proyectos (...), siempre quedan proyectos rezagados del año anterior”.</p> <p>Funcionario municipal E</p> <p>[También hemos cambiado la metodología de los encuentros. Antes hacíamos encuentros en cada sector, pero dejamos de hacerlo porque] “generan muchas expectativas” que no “podemos satisfacer, no solamente por problemas de presupuesto, sino inclusive por capacidad de ejecución de las mismas organizaciones”. Ahora “en vez de hacer todos los encuentros en cada sector, (...) convocamos a las organizaciones que presentaron esos proyectos”.</p> <p>Funcionaria Consejo Local de Planificación Pública D</p> <p>“(…) hasta el año pasado [2015] se hacía la asignación de manera directa alcaldía-comunidad. A partir de [ahora] la Alcaldía [incorporó] a la Misión Barrio Tricolor, que ellos tienen que trabajar directamente con los corredores [comunidades]”.</p>	

SÍ	NO	LAS DOS	NINGUNA DE LAS DOS
<p>Funcionario municipal F También se modificó la “priorización en mesa a través del consenso. Insertamos (...) elementos como costos de la obra, (...) cuántos beneficiarios hay alrededor de la obra, innovación. Incorporamos esos criterios para que también [haya] aspectos técnicos que te ayuden a priorizar la mejor obra”.</p>		<p>Funcionario municipal F “La filosofía en el año 2009-2010 del PP era que todas las alcaldías – todas las coordinaciones de la Alcaldía se empoderaran del presupuesto PP [es decir, que ejecutaran los proyectos] y que Fundasucre fuera netamente un organismo receptor de las ofertas. Esto fue un ‘problemón’. Las direcciones nunca aceptaron o nunca entendieron la dinámica, (...) les costó entender y creo que es a partir del año 2011 donde nosotros decidimos cerrar ese mecanismo de trabajo y que sea entonces Fundasucre el organismo receptor, centralizador y [ejecutante] del PP”.</p>	

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas.

Los diferentes estilos de participación observados en esta investigación en ocasiones obedecen a cambios impulsados desde los cabildos para aprovechar las oportunidades y mejorar la burocracia. Pero en otras ocasiones responden a la necesidad de mitigar los efectos de la polarización política o los recortes en el presupuesto. En este último caso los cabildos entienden que el cambio no es de fondo ni se avizora como estable o permanente. Incluso, el análisis plantea que el cambio en la metodología de los presupuestos participativos puede disminuir la participación, pero es necesario implementarlo para la eficiente administración de los recursos.

Eficacia de las instituciones

La administración de la participación ciudadana es un elemento de análisis cuando los actores reconocen como paradójicos, o incluso positivos, los procesos que dificultan la participación. Este análisis se refiere a todo aquello que entorpece el funcionamiento de las instituciones, pero a su vez incentiva a los actores a innovar y proponer nuevos mecanismos de participación. La otra cara del análisis acontece cuando el incumplimiento de las normas y procedimientos dificulta la participación sin que de ello se obtengan beneficios.

Los presupuestos participativos fomentan el desarrollo de habilidades organizacionales que se fortalecen en la interacción comunidades-alcaldías. Cuando los mecanismos de consulta, priorización y rendición de cuentas están articulados, las instituciones y comunidades ejecutan los proyectos con eficiencia y transparencia. Por el contrario, el retardo, el mal uso de los recursos y las expectativas insatisfechas obedecen a la apatía, la ausencia de recursos y al desconocimiento de los mecanismos de participación que las leyes establecen.

Los factores que dan cuenta de la apropiación del proceso participativo en las comunidades son la capacitación, la eficiente administración de los recursos, las cuentas claras (contraloría), la correcta planificación y la continua inspección de las obras y programas que ejecutan las instituciones. De acuerdo al funcionario municipal E:

(...) de doscientos proyectos dos o tres, creo que tres fueron prescindidos por manejo, este... no adecuados a lo previsto, ni siquiera – ni siquiera por mal uso, en el sentido de que hubo pérdida de ese dinero, sino dificultades en la ejecución, ¿ve? La gente se compromete a construir algo y luego se da cuenta que no tiene la capacidad, no tiene suficiente conocimiento técnico, ¿ve? También tuvimos un

caso de alguien que, bueno, se llevó parte del dinero –y por eso tuvimos que prescindir--. Luego también, eh... la – digamos que eso... eso es un logro importante, ¿no? La capacidad que tiene la gente para administrar adecuadamente los recursos.

Lo antes expuesto se muestra en el nivel compromiso de las autoridades con los presupuestos participativos. Es decir, la participación decae cuando la escasa voluntad política degenera en una estructura administrativa deficiente que no garantiza la ejecución de los presupuestos participativos (Chávez, 2011; Morais, 2011; Paño Yáñez, 2012). Para resolver este problema, de Souza (2012) propone "la creación de dos despachos que trabajen de manera articulada e integrada con la comunidad y el presupuesto público" (p. 26). Esta misma idea es llevada más lejos por Morais (2011), quien propone asentar la burocracia participativa en más de un departamento de la estructura gubernamental. Sin el trabajo interno de la mayoría de las instancias del poder, el trabajo pasa casi siempre a depender de uno o dos funcionarios escasamente comprometidos con el presupuesto participativo. Esta dificultad es más frecuente cuando las municipalidades no están preparadas para funcionar bajo los principios de la democracia directa, lo que viene acompañado de procesos participativos que pasan a ser la responsabilidad exclusiva de un jefe o personal mínimo que, además, no está formado ni sensibilizado para el trabajo que le toca realizar.

La propuesta que de Souza (2012) y Morais (2011) hacen se ve refleja claramente en la organización de los presupuestos participativos de la Alcaldía de Sucre de Caracas. En sus lineamientos más fundamentales, la experiencia de esta alcaldía indica que los procesos se estancan si no se comprende el valor de la participación. De allí que los cabildos se enfrentan a un reto cuando involucran a más de una dependencia o dirección en la gestión de los presupuestos participativos. Aunque pueden existir mandatos que obliguen a las direcciones a involucrarse en la ejecución de los proyectos, es difícil que lo asuman como parte integral de su gestión.

Yo creo que una dificultad es, uhm... ya más de tipo institucional, es que, eh... a pesar de que hay una – un mandato, si se quiere, por parte del Alcalde sobre que la gestión es participativa, no todas las direcciones, este... asumieron eso como parte de su gestión, ¿no? Lo veían como algo adicional ¿ve? y que al momento de los recortes presupuestarios es lo primero que recortaban. ¿Ve? Y lo que fue pasando es que Fundasucre fue asumiendo también roles, este... de acompañar proyectos que debían ser acompañados o co-ejecutados, este... por otras direcciones.

Entonces, ¿qué... qué ha pasado? Que prácticamente todo lo que tiene que ver con presupuesto participativo lo ejecuta Fundasucre, ¿ve? Porque las otras direcciones no desarrollaron la capacidad interna necesaria para acompañar, para – los... los procesos de tipo, eh... participativo relacionado con su área. (Funcionario municipal E).

Pero no siempre el compromiso depende de la voluntad de los cabildos. Montecinos (2011) explica que, en ocasiones, los municipios ejecutan los presupuestos participativos con mucha voluntad política, pero desconociendo casi siempre los mecanismos que necesitan implementar para llevar la participación a buenos términos. Es por ello que el análisis institucional no se limita a las alcaldías. Los Consejos Locales de Planificación Pública, un ente del poder popular que articula las políticas participativas entre las comunidades y el cabildo, se fortalecerían aún más si proyectan sus funciones y conocen con mayor profundidad el entramado organizacional del municipio que gestionan.

(...) yo le pedí al Consejo Local de Planificación Pública, ellos tienen por ley que tener esa... esa... el directorio de comunidades organizadas ¿no? se supone que esas comunidades organizadas deberían de estar adscritas e inscritas [...] registradas en el Consejo Local de Planificación Pública, bueno yo pedí la lista solo por curiosidad, y me mandaron como una lista de dieciséis organizaciones. Cuando yo te puedo decir que de la dirección de Gestión Social, que tenemos programas por nuestros niños, que tenemos juventud prolongada, que tenemos deporte, que tenemos cultura, tenemos sistema de orquestas, juntas de condominio etc. que, bueno, yo sin sin temor a equivocarme yo puedo tener una lista de más de cien organizaciones de comunidades organizadas, este... y que el Consejo Local de Planificación Pública, que es la instancia a la que le compete tener al DÍA la actualización de datos de cuáles son las comunidades que están organizadas en el municipio, me manda una lista de como quince – dieciséis organizaciones. Entonces ahí yo veo una gran debilidad, o sea el método eh... no está actualizada, el método de diagnóstico, ehh... cuando cuando el método que usan para levantar la información no está bien manejada, no se maneja bien, entonces hay ya por ahí hay una gran debilidad, no hay trabajo comunitario, no hay acercamiento con la comunidad, la gente no los conoce (Funcionaria municipal A).

La debilidad de estas instancias la reporta también un dirigente vecinal, para quien el Consejo Local de Planificación Pública de su municipio comenzó a desvirtuarse cuando la alcaldía impuso en esta instancia a coordinadores políticos afectos al partido del alcalde: el

Consejo Local [de Planificación Pública] dejó de “ser un instrumento de planificación para convertirse en una entelequia” (Líder vecinal A).

Aunque unos coordinadores verdaderamente vecinales obtienen mejores resultados que otros interesados en defender los intereses del partido, el deseo de incidir en las políticas municipales no es suficiente para encausar las voluntades. Hay mecanismos de participación que impactan a nivel político porque sensibilizan y presionan a las autoridades. Cuando estos mecanismos no se direccionan burocráticamente, los Consejos Locales de Planificación Pública pierden fuerza, sea porque no se les emplea para lo que fueron diseñados o porque se piensa que no son suficientes para el objetivo político propuesto (Funcionario Consejo Local de Planificación Pública A).

Yo te pongo un caso. Es un caso de Baruta, <pausa> Baruta, eh... - hubo un movimiento que sacó un manifiesto, un manifiesto ciudadano. Se llama la Red de Consejos Comunales y Asociaciones Civiles del Municipio Baruta, que me parece que... que tiene su déficit, pero está aceptable; es una buena iniciativa ciudadana, es un grupo de ciudadanos que se está reuniendo y me parece MUY bueno. Yo conozco a MUCHOS de ellos de [ahí] y me parece que son gente MUY buena. ESE manifiesto fue entregado al Consejo municipal, a la Alcaldía, ¿uhm? Y dices: “oye, ¡qué bueno! Fue presentado al Consejo municipal y fue presentado a la Alcaldía”; pero no fue presentado al Consejo Local de Planificación Pública, que ES DONDE ESTÁN REPRESENTADOS LOS VECINOS. Hay una OMISIÓN y esa OMISIÓN es justamente el caso donde tú ves que el VECINO, el dirigente vecinal, no ha ENTENDIDO todavía lo que significa el Consejo Nacional de Planificación Pública - porque ni siquiera con una cartica: “Mira, aquí le mandamos una COPIA”, SIENDO VARIOS REPRESENTANTES del Consejo Local de Planificación Pública – habiendo VARIOS representantes del Consejo Local de Planificación Pública en ese GRUPO <pausa>, <risas> ES MÁS, pidieron un derecho de palabra EN el Consejo municipal, donde leyeron el manifiesto y me pareció MUY bueno; lo llevaron al alcalde personalmente.

Yo reflexionando después, y esto – la primera persona con la que lo comento es contigo. Yo bueno pero, “¿no hubiese sido preferible PEDIR el derecho de palabra en el Consejo Nacional de PLANIFICACIÓN PÚBLICA, donde están los vecinos, donde están los concejales y está el alcalde; <pausa> y le DAS RECONOCIMIENTO a una INSTANCIA de PARTICIPACIÓN del municipio?”. Pero hay un poquito más; si yo QUIERO ser verdaderamente participativo, yo llevo ESE manifiesto a la Contraloría municipal. ¿Por qué? Porque la Ley Orgánica del

Poder Público Municipal te dice que el PODER Municipal se tra*... se... se ejecuta a través de una división funcional: la ejecutiva del alcalde, la d e l i b e r a n t e del Consejo municipal, la de planificación del Consejo Local, y la contralora del contralor municipal.

El problema de los Consejos Locales de Planificación Pública se recoge en un estudio que uno de los entrevistados adelantó en una muestra de 25 municipios del país.

De esa m u e s t r a del municipio, veinticinco, <pausa> eh... TODOS tienen ordenanza de Consejo Local de Planificación Pública, pero tan sólo CINCO tienen el Consejo Local de Planificación actualizado o renovado, <pausa> eh... más de la mitad no tiene Sala Técnica <pausa>, la MAYORÍA sí tiene... puesto de... cargo de Secretaría o alguien que ejerza la Secretaría, <pausa> eh... <pausa> la mayoría no tiene plan municipal de desarrollo, NI plan de desarrollo urbano local, que son las [principal] atribuciones del Consejo Local; UNA AMPLÍA mayoría sí tiene y desarrolla plan de inversión municipal, eh... porque está ligado a la formulación del presupuesto; y TODOS o casi todos PRACTICAN el presupuesto participativo. Creo que 23 de 25 o 24 de 25 practican el presupuesto participativo. Por eso te digo que uno puede decir QUE el presupuesto participativo TIENE, eh... uno de los mecanismos de participación, valga la redundancia, MÁS exitosos que hay en este momento (Funcionario Consejo Local de Planificación Pública A).

El funcionamiento y eficiencia de las instituciones en relación a los presupuestos participativos se recoge en el análisis de multilema referente a este punto (véanse mayores detalles en Multilema C), donde aparecen reflejadas cuatro perspectivas sobre los asuntos que, a la vez que promueven/obstaculizan la burocracia participativa, también la condicionan bajo unas determinadas condiciones. De manera específica:

1. Transparencia, eficiencia y continuidad administrativa: promueve y favorece la apropiación del proceso participativo en las instituciones.
2. Compromiso institucional debilitado: todo aquello que atenta e impide la apropiación del proceso participativo en las instituciones., principalmente por rechazo manifiesto a la participación como mecanismo de gestión municipal.
3. Déficit presupuestario, inflación y conflicto de intereses: representa lo que dificulta el funcionamiento de las instituciones, pero a su vez las incentiva a innovar y proponer nuevos mecanismos de participación.

4. Incumplimiento/desconocimiento de las normas, procedimientos y mecanismos de participación: describe a lo que adquiere su propia dinámica, muchas veces por desconocimiento, burocratización o falta de reconocimiento.

MULTILEMA (C)

APROPIACIÓN DEL PROCESO PARTICIPATIVO EN LAS INSTITUCIONES. LOGROS Y DIFICULTADES

SÍ Transparencia, eficiencia y continuidad administrativa	NO Compromiso institucional debilitado	LAS DOS Déficit presupuestario / inflación / conflicto de intereses	NINGUNA DE LAS DOS Incumplimiento/desconocimiento de las normas, procedimientos y mecanismos de participación
<i>Lo que promueve y favorece la apropiación del proceso participativo</i>	<i>Lo que atenta e impide la apropiación del proceso participativo</i>	<i>Lo que dificulta el funcionamiento de las instituciones, pero a su vez las incentiva a innovar y proponer nuevos mecanismos de participación</i>	<i>Lo que adquiere su propia dinámica, muchas veces por desconocimiento, burocratización o falta de reconocimiento</i>
<p style="text-align: center;">Funcionario Consejo Local de Planificación Pública C</p> <p>“Chacao es pionero en Venezuela en el tema de PP, porque es uno de los primeros que empezó a hacer este tipo de práctica en el año 2002. Ya tiene 14 años haciendo PP, es el municipio que más tiempo tiene haciéndolo en todo el país y eso lo llevo a ganar más de tres veces ‘El municipio más transparente de Venezuela’. Premios [que se otorgaron] a los distintos alcaldes que hemos tenido durante estos años, y ha nacido por parte de esa iniciativa del PP. En el 2002 empezó esa primera dinámica, que bueno... han avanzado durante todos estos años, se ha ido mejorando la metodología, se ha ido aumentando la participación”.</p>	<p style="text-align: center;">Funcionario municipal E</p> <p>“(…) una dificultad es más de tipo institucional. A pesar que hay un mandato (...) del alcalde sobre que la gestión es participativa, no todas las direcciones asumieron eso como parte de su gestión. Lo veían como algo adicional, y al momento de los recortes presupuestarios es lo primero que recortaban. Y lo que fue pasando es que Fundasucre fue asumiendo roles de acompañar proyectos que debían ser co-ejecutados por otras direcciones. ¿Qué ha pasado? Que prácticamente todo lo que tiene que ver con PP lo ejecuta Fundasucre. Porque las otras direcciones no desarrollaron la capacidad para acompañar los procesos de participativos de su área”.</p>	<p style="text-align: center;">Funcionario municipal D</p> <p>“(…) cuando nos tocaba planificar con la gente y presupuestar (...) los proyectos, siempre incluíamos un porcentaje inflacionario, es decir, aumentábamos el costo de los proyectos presumiendo una inflación para el año siguiente de entre el 20- 25 %. Sin embargo, cuando nos tocaba ejecutar y actualizar el presupuesto, nos dábamos cuenta que nos habíamos quedado cortos. [Entonces] teníamos que quitar proyectos, que recortar para poder asumirlos y, por supuesto, la consecuencia inmediata de eso era el descontento de la gente que tenía esos proyectos”.</p>	<p style="text-align: center;">Funcionario Consejo Local de Planificación Pública A</p> <p>“(…) hicimos un estudio exploratorio en una muestra de 25 municipios del país. De esa muestra, todos tienen ordenanza de Consejo Local de Planificación Pública, pero tan sólo 5 lo tienen renovado; más de la mitad no tiene sala técnica; la mayoría tiene cargo de secretaría, pero no tiene plan municipal de desarrollo, ni plan de desarrollo urbano local, que son las principales atribuciones del Consejo Local; una amplia mayoría tiene plan de inversión municipal, porque está ligado a la formulación del presupuesto; y casi todos practican el PP. Por eso puedo decir que el PP es uno de los mecanismos de participación más exitosos que hay en este momento”.</p>

SÍ	NO	LAS DOS	NINGUNA DE LAS DOS
<p align="center">Funcionario Consejo Local de Planificación Pública C</p> <p>[Un logro es que hemos] “tenido continuidad política en sus gestiones, o sea que desde Irene Sáez hasta el alcalde actual Ramón Muchacho ha habido una visión más o menos integrada clara hacia dónde quiere ir en el municipio. Y han sido todos alcaldes responsables, que han tenido visiones distintas, por supuesto con sus diferencias políticas o de [gestión], pero todas han entendido que tiene que haber continuidad, y que cuando Leopoldo llegó habían cosas de Irene que se mantuvieron, las cosas que se estaban haciendo bien y las cosas que no se estaban haciendo bien cambiaron. Cuando llegó Emilio Graterol, mantener cosas de Leopoldo; cuando llegó Ramón, mantener cosas que Emilio haya hecho. Entonces, para mí el éxito de Chacao ha sido esa continuación y esa visión política en todas las gestiones de la alcaldía”.</p>	<p align="center">Funcionaria municipal A</p> <p>[Yo pedí al Consejo Local de Planificación Pública] “la lista] de organizaciones sociales del municipio] y me mandaron una lista de 16 organizaciones, cuando yo te puedo decir que en la Dirección de Gestión Social tenemos (...) a más de 100 organizaciones [registradas]. Y que el Consejo Local de Planificación Pública, que es la instancia a la que le compete tener al día la actualización de datos de cuáles son las comunidades que están organizadas en el municipio, me manda una lista de como 15 – 16 organizaciones. Entonces ahí yo veo una gran debilidad, o sea (...) hay ya por ahí hay una gran debilidad, no hay trabajo comunitario, no hay acercamiento con la comunidad, la gente no los conoce”.</p>	<p align="center">Funcionario municipal D</p> <p>“La gente cree en el mecanismo, sin embargo, está resentida por esa situación [recorte presupuestario en los proyectos], que por está enmarcada dentro de la realidad del país y que nos obligó a modificar la metodología de discusión con la gente, básicamente porque a lo primero a lo que nos exponíamos es a la recriminación, por supuesto, con total y absoluta razón por parte de las comunidades, pero sobre variables que no manejamos nosotros: el tema de la inflación. Año a año hemos tenido que conversar con la gente, discutir con la gente, denunciar con la gente. En algunos casos han sido comprensivos, en otros no <risa>. En otros dicen: ‘eso fue a lo que tú te comprometiste y eso es lo que tienes que resolver. A mí no me interesa si es la inflación, no me interesa que haya aumentado, que escasee. No, ése no es mi problema; --el problema es que tú cumplas conmigo y punto—‘”.</p>	<p align="center">Funcionario Consejo Local de Planificación Pública A</p> <p>“Bueno, ahí hay unas tareas concretas que tienen que hacer esos municipios: renovar sus consejos locales de planificación, revisar sus ordenanzas – un detalle: una amplia mayoría no tiene reglamento interno, que debería tener un reglamento que fije la forma del Consejo Local; cuántos días instala, cuándo no se instala. Todo ese tipo de cosas como un organismo colegiado (...). Muchos de esos no los tienen. ¿Qué nos indica? Bueno, que hay una debilidad institucional en los Consejo Local de Planificación Pública”.</p>

SÍ	NO	LAS DOS	NINGUNA DE LAS DOS
<p>Funcionario Consejo Local de Planificación Pública C</p> <p>“(…) mucha gente dice: “¡No, es que Chacao es rico, tiene mucho en impuestos y tiene mucha recaudación!”. No es cierto, pero es cierto que tiene una buena cantidad de recursos, pero más que eso es la eficiencia cómo se maneje, porque tú puedes tener mucha plata, pero si la manejas mal quiebras tu propio municipio o al país, sino preguntémosle a Miraflores. Pero no se trata solamente de tener la plata, sino de cómo la maneja, entonces yo creo que en Chacao, en general, durante al menos en estos últimos años ha habido una buena administración y utilización de los recursos”.</p>	<p>Funcionaria municipal A</p> <p>“(…) yo sí creo que tú puedes tener, o sea tú eres representante por ley, son ocho, pero esos ocho se pueden multiplicar con trabajo comunitario, entonces no puede ser que tú te encuentres con tu vecino al año, no, eso tiene que ser permanente, donde inclusive a previo a la jornada de presupuesto participativo yo creo que ellos deberían de haber hecho (…) talleres comunitarios (…) un acercamiento previo con la gente, no esperar un año. (…) yo creo que (…) se burocratizan, es como que se ponen en una postura de que yo espero que la gente me diga ¡no! búscalos tú, métete, investiga”.</p>	<p>Funcionario municipal E</p> <p>“(…) a veces no alcanzan los fondos y entonces, aun cuando ese proyecto era un mandato por parte de la comunidad, no siempre son ejecutados por recortes presupuestarios que vivimos todos los años. Una vez que el proyecto es aprobado, bueno, (…) ahí hay una dificultad que no sabemos cómo atender, en el sentido que hoy día (…) estamos discutiendo proyectos que se van a ejecutar a partir de marzo-abril del próximo año. ¿Qué pasa de aquí a allá? La inflación, es decir, --se desactualiza el presupuesto del proyecto”.</p>	<p>Funcionario Consejo Local de Planificación Pública A</p> <p>“En Baruta el Movimiento de Consejos Comunes y Asociaciones Civiles del Municipio Baruta sacó un manifiesto que fue entregado al Consejo Municipal, a la Alcaldía, ¿uhm? Y dices: 'oye, ¡qué bueno! Fue presentado al Consejo Municipal y a la Alcaldía'; pero no fue presentado al Consejo Local de Planificación Pública, que es donde están representados los vecinos. (…) y esa omisión es justamente el caso donde tú ves que el vecino, el dirigente vecinal, no ha entendido todavía lo que significa el Consejo Local de Planificación Pública - porque ni siquiera con una cartica: 'Mira, aquí le mandamos una copia', siendo varios representantes del Consejo Local de Planificación Pública en ese grupo. Es más, pidieron un derecho de palabra en el Consejo Municipal, donde leyeron el manifiesto y me pareció muy bueno. Yo, reflexionando después: '¿no hubiese sido preferible pedir el derecho de palabra en el Consejo Local de Planificación Pública, donde están los vecinos, donde están los concejales y está el alcalde; y le das reconocimiento a una instancia de participación del municipio?'</p>
	<p>Líder vecinal A</p> <p>“El Consejo Local de Planificación Pública se convirtió en una entelequia, realmente. Ahora qué sucede: la Alcaldía le empezó a conformar esos consejos con grupos y coordinadores más que todo políticos y vecinales, que son los que dicen qué aprueban o no aprueban algo. Entonces, eso dejó de ser un instrumento de planificación, pero hace rato”.</p>	<p>Funcionario Consejo Local de Planificación Pública A</p> <p>“(…) siempre va a haber un déficit de cumplimiento de las obras que entran al PP por una razón fundamental: los recursos son escasos; o como yo suelo decir: si los recursos son escasos, lo que yo le doy a una comunidad, a lo mejor se lo tengo que quitar a otra para poder repartir más equitativamente”.</p>	

SÍ	NO	LAS DOS	NINGUNA DE LAS DOS
<p>Funcionario municipal F</p> <p>“Demostrar que somos una gestión transparente, que la comunidad ejecuta recursos públicos, los rinde bien y eso se traduce en una gestión confiable, transparente”.</p>		<p>Funcionario Consejo Local de Planificación Pública A</p> <p>"(...) Los gobiernos locales tienen unas prioridades de presupuestación ya establecidas; es decir, ya saben qué van a invertir en infraestructura, o en áreas verdes, o en educación, o en vialidad, porque sus equipos técnicos están trabajando todo el tiempo y van detectando las necesidades que tiene el municipio, y lo van proyectando hacia el futuro. ¿A través de cómo? Del plan de inversión y el presupuesto del municipio. Muchas veces suele ocurrir que la mayoría de esas prioridades no necesariamente coincide con la de los vecinos. Entonces, a lo mejor los vecinos quieren que en una calle les ubiquen un policía acostado, y resulta que esa no es la prioridad de esa calle porque no es con ese tipo de medidas, sino con un cambio de circulación que se soluciona el problema. Hay que sabérselos explicar, es decir, las demandas de los vecinos no siempre coinciden con las prioridades que tienen las alcaldías y los gobiernos municipales. No tiene que ser así. Puede ser así y ser muy bueno".</p>	

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas.

Frente a las dificultades de los presupuestos participativos, los gobiernos nacionales suelen diseñar incentivos de carácter homogéneo. Sin embargo, lejos de fomentar la participación, los estímulos que no consideran las particularidades de cada municipio generan distorsiones a nivel local. Esta crítica se confirma en la "heterogeneidad territorial y los diferentes ritmos de consolidación de (las) democracias (...)", por lo que el camino "de las leyes igualitarias no es el más adecuado". En su lugar, lo ideal es crear "incentivos heterogéneos, graduales y selectivos a la participación ciudadana" (Montecinos, 2011, p. 86). O en palabras de Paño Yáñez (2012): la tendencia a concebir los presupuestos participativos como un mecanismo procedimental fomenta la aplicación de reglamentos idénticos para distintas localidades, sin considerar las "peculiares condiciones productivas, demográficas, político-institucionales y culturales" de cada comunidad (p. 84).

La opinión de un líder vecinal del municipio Sucre en Caracas nos ofrece la misma perspectiva respecto al papel de la ley dentro del proceso participativo:

La Ley Orgánica de Consejos Comunales hay que modificarla porque tiene el error más grande del mundo que es que no tiene fuentes de financiamiento. La fuente de financiamiento son opcionales de los funcionarios públicos entonces tú dices qué es esto. ¿Qué me hiciste? ¿Me hiciste participar para tener que sentarme en la silla de un burócrata? Entonces eso hay que modificarlo, que no la tiene, que la tiene la Ley de Presupuesto Participativo, pero que no se cumple tampoco. Y no se cumple, incluso, por falta de control (Líder vecinal A).

El deseo centralizador de los gobiernos nacionales es otra variable que afecta el compromiso institucional de los gobiernos locales. Esto lo explica Chávez (2011) cuando afirma que los procesos de descentralización dependen de instancias centrales del poder, las cuales tienen la obligación de permitir que los gobiernos locales, y la ciudadanía organizada, asuman progresivamente mayores cuotas de poder.

Más allá de la existencia de leyes apropiadas, consensos partidistas y apoyo de la comunidad, la variable fundamental del proceso participativo es la existencia de una férrea voluntad política por parte de las figuras fundamentales de la gestión municipal. Esto es cierto si se considera que los presupuestos participativos requieren de un cambio de mentalidad, que no sería posible si los hábitos de gestión no procuran la transformación de las lógicas burocráticas arraigadas en la administración pública (Morais, 2011). Incluso, la ausencia de recursos financieros, o el trabajo en municipios afectados por la polarización política, y la consecuente desconfianza entre los vecinos y las autoridades, pueden pasar a un segundo plano cuando existe voluntad política (Paño Yáñez, 2012).

CAPÍTULO VIII

LA COOPTACIÓN Y EL CLIENTELISMO EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Iniciar y mantener un presupuesto participativo requiere que la mayor parte del entramado asociativo de una comunidad se comprometa y participe en el proceso. La tarea, evidentemente ardua, siempre cuenta en sus inicios con la participación de asociaciones de larga trayectoria consolidadas, quedando de lado aquellas cuyo capital social es incipiente o tienen un carácter informal. Bajo estas circunstancias, los cabildos suelen contactar a organizaciones política afectas a su ideología. Si bien esta estrategia resulta en una mayor participación de los vecinos, con el tiempo degenera en una imagen distorsionada del presupuesto participativo. Los militantes, en estos casos, participan generalmente como voceros de su partido, y en muy pocas ocasiones como representantes de los intereses de la comunidad (Allegretti, García y Paño, 2011).

La polarización en las relaciones comunidades-alcaldía

Lo antes expuesto se muestra en los municipios de Caracas, donde un entrevistado manifiesta que no existe diálogo sincero con las autoridades cuando el hecho participativo está mediado por la polarización política. La causa que manifiesta es la cooptación de los consejos comunales por parte del Gobierno Nacional, al punto que afirma que su trabajo es impedir que las alcaldías opositoras formen lazos con la organización vecinal establecida. Así lo explica un funcionario de una populosa alcaldía caraqueña (Funcionario municipal D).

(...) los grupos organizados estaban, casi todos, ASOCIADOS al oficialismo: <se aclara la garganta> consejos comunales, cooperativas, comité de tierras – TODOS eran iniciativa gubernamental, todos asociados a políticas nacionales, y todos funcionaban, como aún en muchos casos siguen funcionando, como engranajes del gobierno nacional con el sector popular; y eso hacía que nuestra labor se... se hiciera mucho más difícil, en un marco de duelo, --pues, político--. <Se aclara la garganta>

Entonces, los tres... los tres primeros meses nos tocó un poco ver quiénes eran esos actores, cuáles eran sus condiciones, y uno de los elementos claves: cuáles eran sus capacidades de influir, de generar, este... este... DIFICULTADES, ENTORPECER, FACILITAR, TORPEDEAR todo el proceso. Claro, eso se hizo un tanto empíricamente, no se HIZO un proceso de recolección SISTEMÁTICA de... de... de la información; no se HIZO un proceso, digamos, de análisis con cierta metodología. No, básicamente reuniones: “vamos a ver qué tienes tú, qué tienes tú, qué tienes tú”, y...y este... un poco...

Claudia Giménez: ¿Qué concluían a partir de ese análisis?

Funcionario: Bueno, básicamente tres cosas. Una, este... que el grueso organizado no era gente que pudiese estar, inicialmente, a FAVOR de un presupuesto**... – de una iniciativa como esta; seguramente la iban a sabotear y la iban a boicotear, básicamente por indicaciones y orientaciones políticas. Efectivamente, fue ASÍ en algunas zonas, no en todo el municipio, pero sí en algunas zonas hubo manifestaciones ABIERTAMENTE en contra y saboteando el proceso.

Lo que ocurre en Caracas también lo plantea Chávez (2011) en una interesante síntesis de los problemas que afectan el desarrollo y crecimiento de las experiencias participativas en Latinoamérica. En su estudio se describe que uno de los problemas más graves es la escasa presencia de organizaciones civiles fuertes y verdaderamente autónomas. La superación de esta dificultad, en algunas experiencias muy particulares que otros investigadores describen (de Souza, 2012), ha sido el principal factor de éxito y sostenibilidad de algunos presupuestos participativos. Cuando los ciudadanos se sienten libres de deliberar sin necesidad de estar vinculados a una asociación o partido político, la participación adquiere un carácter más plural, reivindicativo y universal. Así también lo describe una funcionaria de un Consejo Local de Planificación Pública dominado por el principal partido que apoya al Gobierno Nacional (Partido Socialista Unido de Venezuela), donde la polarización se refleja en la decisión de los vecinos de no participar por motivaciones políticas, aunque ahora se considere un problema superado (Funcionaria Consejo Local de Planificación Pública D).

(...) ahorita la participación prácticamente es como digamos casi igual ¿ve? Porque, por por ponerte un ejemplo: la parroquia San Pedro antes no participaba en su toma de decisiones. Y te digo ¿por qué la parroquia San Pedro? Porque es la parroquia donde existe mayor cantidad de oposición. La parroquia San Pedro tiene un ochenta por ciento de oposición al proceso que se está realizando en este

momento. Pero igualmente ellos se han involucrado y se han conformado en consejos comunales para poder obtener y ob** el logro que no habían obtenido en años anteriores en ningún otro proceso como el que se está viviendo ahora.

En el ejemplo de la parroquia San Pedro las comunidades no son ajenas a los conflictos de la política venezolana, aunque los mismos se diluciden en las esferas más amplias del poder. Estos mismos problemas se presentan en otro municipio caraqueño, pero vale aclarar que en este caso la escasa participación no responde a la desconfianza en esta práctica, como bien era el caso de San Pedro, sino al interés de participar con una intencionalidad político-partidista (Funcionario municipal D).

(...) En el primer año... En el dos mil nueve, cuando hicimos la convocatoria a los primeros encuentros, era el primer año, básicamente el año de formulación.
<Llamada telefónica>

(Interrupción)

Convocatoria al... digamos, al consejo comunal como... – para no generar un... para no generar un mayor problema político, sabían que <¿¿¿??> otras organizaciones, pero hicimos una convocatoria especialísima a los consejos comunales. No participaron. <pausa breve> Sin embargo, digamos, sabíamos que lo que buscaban era DESLEGITIMAR el proceso con su no participación, porque así mismo se auto**... eh... conceptuaban como los portadores de la participación y de la organización social popular. Ellos eran los representantes de las comunidades y, por tanto, si ellos no iban no estaban representadas las comunidades, digamos, creo que esa era su argumentación para no ir. Sin embargo, sabíamos que iba a pasar, eso, eh... que pasó, y por eso abrimos la convocatoria a TODO el mundo. Ellos no fueron, pero el resto de la comunidad sí.

Ahora, eso tenía una desventaja: no estaban organizadas --las personas que participaron--, muy pocas organizaciones habían, digamos, la... - los... los que más estaban organizados era la gente de los sectores deportivos y culturales, es decir, gente que venía haciendo teatro, que venía haciendo danza, que venía haciendo, este... música en las comunidades, sí estaban más o menos organizados, a lo mejor no jurídicamente, pero sí, este... - De hecho, --funcionaba como un grupo organizado--, igual que los grupos deportistas. No – en su mayoría, no jurídicamente, es decir, que no tenían una figura jurídica, pero sí tenían un club, tenían un grupo de personas que se habían puesto de acuerdo para dar clases de

básquet, para dar clases de futbolito, para dar clases de alguna disciplina deportiva. Entonces, ellos sí participaron.

La cooptación de la política comunitaria también la deja ver un funcionario municipal en su trabajo con los vecinos:

Teníamos encuentros en las escuelas y al frente de la escuela montaban un tarantín con un sancocho, o un operativo para auto** – de cedulación; o montaban un mercado, un Mercal de éstos que hacen en las calles, este... digamos eso como forma evidente. Tal vez eso no se puede considerar como saboteo, pero era evidente que tenía esa intención.

Luego algunos participaron, o entraban a los encuentros con la... la intención de sabotear, por ejemplo, cuestionar de que no se estaba tomando en cuenta suficiente los consejos comunales como la única expresión reconocida legalmente, este... como representante de la... de la comunidad, ¿no? Eh... y eso sigue siendo – ESO SIGUE SIENDO un... un escollo. Los consejos comunales se han... se han... se han ido cada vez más, eh... constituyendo, o queriéndose constituir, como la única expresión VÁLIDA de la organización comunitaria, ¿no? Y si surge una iniciativa, por ejemplo, deportiva en la comunidad, hay la tendencia de que el Consejo Comunal convierta esa iniciativa en la mesa, o en la comisión de educación, DEL Consejo Comunal. Eh... Si hay un grupo de salud, el grupo de salud que tiene vida propia – No, tiene que convertirse en la comisión o en la mesa de salud DEL Consejo Comunal, ¿no? Entonces, asfixia, eh... la capa** – la presencia de organizaciones diversas, ¿ve? Eso... eso fueron, digamos, las que – y sigue estando presente en muchos casos, con la... la... – el... – lo que nos pasó al principio, ¿no? (Funcionario municipal E).

La desvalorización de las formas de organización alternativas a los consejos comunales no es el único factor que impide la participación. Algunas asociaciones de vecinos de la clase media caraqueña se han negado a conformarse en consejos comunales porque no desean entrar en la dinámica participativa establecida por el Ejecutivo Nacional.

(...) yo trabajé en Chacao, por ejemplo, en dos mil nueve. Eh... y en Chacao lo de la resistencia de la comunidad en organizarse en consejo comunal era bárbaro. La gente no se organizaba y no <¿¿¿??> en Chacao; y hacían era asociaciones de vecinos – asociaciones de vecinos o juntas de condominio. Eso era lo que existía en Chacao; no existían consejos comunales (Funcionario municipal F).

Aun así, y luego de que los consejos comunales se instauraron como forma de organización comunitaria, muchas asociaciones de vecinos intentaron registrarse bajo el

mecanismo impuesto por el Gobierno Nacional. Así lo ejemplifica la funcionaria municipal A cuando afirma que durante el período 2006-2014 se instalaron en el municipio 26 consejos comunales, de los cuales 14 no lograron registrarse en la instancia que el Ejecutivo estableció para para tal fin.

En el dos mil trece... ehh si ya diciembre. Ehh... en el primer trimestre del dos mil catorce, el primer trimestre, yo asumo la Dirección de la Oficina de Apoyo al Capital Social <pausa> y lo primero que yo hago es aplicar una ficha de actualización de las organizaciones, y me consigo de todo. ¡Ah! también te puedo pasar ese ese documento. Este... me consigo con que ha habido una una merma en lo que ha sido la la organización comunitaria ¿no? Este... casi toda, te puedo comentar que nosotros dejamos alrededor de veintiséis concejos comunales instalados, dejamos instalados veintiséis concejos comunales, ehh... y de esos concejos comunales, este... a la fecha del dos mil, de dos mil seis a ehh... catorce por ejemplo, muchos de ellos no han logrado TODAVÍA el registro en el Bien Comuna, sabemos que hay una discrecionalidad, algo político, que tiene que ver con el nivel central de gobierno que ellos ellos te pueden, eh eh eh... registrar lo que lo que ellos le convenga pues, o sea ahí, hay una exclusión, ehh... de la participación realmente de parte del gobierno central, entonces yo por ejemplo fui en mi... en mi tiempo de jubilada, que cree un concejo comunal en Bello Campo dos y llevamos cuatro años yendo a Mi Comuna, casi que cada mes a que registraran el Bien Comuna, y resulta que nunca lo hicieron y... y como esos dos concejos comunales en Bello Campo, el otro en La Floresta, el otro en El Dorado. Hay unos que sí lo lograron ehh... déjame buscar las estadísticas en alguna parte que yo lo registré, en aquella fija de actualización donde, ehh... lograron en aquel entonces este... el REGISTRO ante Mi Comuna ¿no? Pero hoy en día cuando yo yo reviso esa... –ah no esta no es- cuando yo reviso con esta ficha de actualización, que vuelvo a levantar la información de cómo está la la organización en el municipio, me consigo con que de esos veintiséis concejos comunales, ninguno está...De aquí se desprende la siguiente paradoja: el cambio se promueve desde las instancias del Estado (de la asociación de vecinos al consejo comunal), pero se dificulta cuando las organizaciones no son afectas al Gobierno Nacional.

De acuerdo a la opinión de un dirigente vecinal de una urbanización de clase media, en un populoso municipio del este de Caracas, el conflicto gobierno-oposición perjudica a todos sin distinción de la clase social o la afiliación partidista. Así lo intenta demostrar cuando explica que su urbanización obtuvo mayores beneficios del presupuesto participativo durante la gestión de un alcalde oficialista (Partido Socialista Unido de

Venezuela), pero no tanto ahora que el municipio lo administra un alcalde que comparte los principios político-partidistas de los vecinos (Líder vecinal A).

[Antes, durante la gestión de Ávalos, alcalde oficialista del Partido Socialista Unido de Venezuela] Él tenía que competir con el voto y era un tipo que yo lo llamé cuatro veces y me recibió cinco. Y lo único que me dijo es mira te voy a dar, te puedo dar para cualquier cosa excepto para seguridad porque ustedes son de oposición y...y pueden usar ese dinero para otra cosa. Pídeme lo que sea, pero no me pidas real para para que te dé para seguridad. Pero había cosas. Lo que tú dices: tenía que competir por este voto. Esa es una paradoja que la gente no entiende. La gente cree y no, es lo contrario. Entonces, yo por lo menos nunca he pisado el despacho de Ocariz, no lo conozco. Entonces ha de ser eso y ser una organización que aporte nueve mil votos directos, una relación noventa y tres a cien. Y son noventa y tres de oposición contra siete de... de gobierno. Te estoy hablando de nueve mil, el noventa y tres por ciento es de voto opositor en seis calles y con todo y eso no se preocupan <risa>. El otro te decía así: [coye] hermano dónde te pongo. Pero ese tema te digo, de ese esquema de manejo político polarizado ha...ha sido nefasto para TODOS. Ya sea opositor o no sea opositor, igualito. Porque esta misma historia se repite a la inversa en otras zonas también.

Efectos de la coopatación en el presupuesto participativo

Frente al carácter universal de la participación que los entrevistados de esta investigación defienden y parecen priorizar, Goldfrank (2006) plantea el dilema de lo informal y lo formal. De acuerdo a sus investigaciones, el signo informal de algunos presupuestos participativos incrementa la participación. Esto obedece a que la misma no se restringe a grupos de larga y amplia trayectoria (formales). No obstante, el mismo autor reconoce que la ausencia de formalidad, si bien brinda libertad y mayor flexibilidad al presupuesto participativo, en ocasiones favorece la "manipulación política del presupuesto participativo por parte de los partidos en el poder", por lo cual, y "para garantizar la representación de actores políticos y sociales importantes, el presupuesto participativo debe estar formalizado por ley" (p. 8).

La misma problemática la plantea Montecinos (2011). Los resultados de su estudio de 13 presupuestos participativos en la región latinoamericana describen lo que ocurre en Venezuela: la escasa autonomía de las organizaciones comunitarias que participan en los presupuestos participativos, lo que se muestra en el rol pasivo que juegan frente a los

partidos políticos y las instancias de poder que administran los presupuestos participativos. En otra investigación del mismo Montecinos (2012) se plantean los riesgos que trae consigo el clientelismo y la cooptación política. Si bien los presupuestos participativos han activado una parte sustantiva de la participación ciudadana, la mayoría de estos procesos aún siguen en manos de instancias representativas. En vista de ello, el fenómeno de los presupuestos participativos, que con tanto entusiasmo se inició en Latinoamérica en la década de los noventa, ha producido algunos resultados no previstos, como la renovación de liderazgos clientelares, que han visto en la deliberación la oportunidad de imponer mecanismos de decisión verticales similares a los que predominan en la democracia representativa.

Un tema similar plantea Paño Yáñez (2012). Bien sea por errores políticos o administrativos, hoy día los presupuestos participativos carecen del potencial originario que los vio nacer. La excesiva identificación de las organizaciones comunitarias con los partidos y las instancias del poder municipal ha originado que sean casi siempre los militantes, y no los vecinos, quienes ejerzan el control del proceso deliberativo. Cuando esta lógica se impone, a las asambleas terminan asistiendo solo los sectores más comprometidos políticamente con una u otra ideología, restándole de esta manera legitimidad al proceso de consulta y deliberación comunitaria. En referencia al caso venezolano, Paño Yáñez también describe el caso de organizaciones vecinales que, luego de que cambiaran los representantes de las alcaldías y gobernaciones, dudaban si debían seguir trabajando con instancias de poder que ahora pertenecían a otra ideología.

En el planteamiento de Paño Yáñez (2012), la cooptación ideológica y partidista de los presupuestos participativos obedece a que buena parte los recursos con que trabajan las organizaciones comunitarias dependen directamente del Gobierno venezolano, quien se ha valido de mecanismos clientelares para difundir su ideología en las comunidades. Pero no solo a través de la transferencia de recursos de manera discrecional es que el Gobierno en Venezuela ha logrado establecer relaciones clientelares con las comunidades. El Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social es quien otorga los permisos que la ley establece para que las comunidades se conformen en consejos comunales, una forma de asociación impuesta desde el poder central sin la cual los vecinos no podrían acceder a los recursos que ofrece el Gobierno Nacional. Esta medida, afirma Paño Yáñez (2012), "crea una discrecionalidad que tiende a reforzar la exclusión y cooptación y limita la autonomía que deben tener estas organizaciones sociales para promover la democracia participativa" (p. 239). En los resultados de su estudio, Paño

Yáñez encontró que las comunidades más incluyentes, o aquellas donde los consejos comunales habían logrado que la amplia diversidad de organizaciones participase en las deliberaciones, fueron las que lograron con mayor éxito detener los procesos de cooptación partidaria de cualquier signo.

Lo antes descrito revela que las leyes que fomentan la participación, ni aun teniendo rango constitucional, como ocurre en el caso venezolano, garantizan la inclusión y la autonomía de las asociaciones de base. En palabras de Paño Yáñez (2012): "Una organización sin autonomía, difícilmente puede ser democrática, ya que responderá en primer lugar a los intereses del gobierno o del partido gobernante y no a los intereses de la comunidad o a la identidad de la organización" (p. 242).

Aunque en una primera instancia la polarización política y la cooptación producen dividendos en términos de movilización ciudadana, a largo plazo degenera en una participación disminuida y de baja calidad. Así se refleja en el siguiente multilema, donde queda establecido lo que incide en la calidad y frecuencia de la participación en los municipios del Distrito Metropolitano de Caracas (véase este multilema ampliado en Multilema D).

1. Incremento de la frecuencia y calidad de la participación ciudadana: las decisiones las toman los ciudadanos y no solamente la alcaldía. La participación supone presionar a las autoridades a través de una gestión corresponsable. Incrementar la participación supone despolarizar.
2. Ausencia de compromiso comunitario y escasa participación: el hecho participativo se limita a exigir. Abunda la apatía, la polarización política y no hay corresponsabilidad ni diálogo sincero con las autoridades.
3. Secuestro de la participación por parte de algunas organizaciones: la participación es restringida; funciona por medio de la cooptación de la iniciativa de las comunidades.
4. Visión restringida de la participación / localismo: aunque el proceso participativo es dinámico y fluido, se limita a lo local. No trasciende.

MULTILEMA (D)

CALIDAD Y FRECUENCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. LOGROS Y DIFICULTADES

SÍ Incremento de la frecuencia y calidad de la participación ciudadana	NO Ausencia de compromiso comunitario y escasa participación	LAS DOS Visión restringida de la participación / localismo	NINGUNA DE LAS DOS Secuestro de la participación por parte de algunas organizaciones
<p><i>Las decisiones las toman los ciudadanos y no solamente la alcaldía. La participación supone presionar a las autoridades a través de una gestión corresponsable. Incrementar la participar supone despolarizar.</i></p>	<p><i>El hecho participativo se limita a exigir. Abunda la apatía, la polarización política y no hay corresponsabilidad ni diálogo sincero con las autoridades.</i></p>	<p><i>Aunque el proceso participativo es dinámico y fluido, se limita a lo local. No trasciende.</i></p>	<p><i>La participación es restringida; funciona por medio de la cooptación de la iniciativa de las comunidades.</i></p>
<p>Funcionario Consejo Local de Planificación Pública D</p> <p>“El mayor logro es la participación de las diferentes comunidades dentro de las decisiones que se deben tomar dentro de las instituciones, que ya no es como antes, que solamente la institución daba la decisión. No. Ahora la decisión viene de la comunidad. Y en eso, indudablemente, el papel del Consejo Local de Planificación Pública ha [sido] preponderante ¿Por qué? Porque nosotros logramos que no sea la institución la que tome la decisión en el momento de ejecutar un proyecto”.</p>	<p>Funcionario Consejo Local de Planificación Pública C</p> <p>[Las reuniones comunitarias] “deben ser reuniones de corresponsabilidad, donde las soluciones que se propongan tienen que ser necesariamente en doble sentido, en dos direcciones, porque no solamente se va a tratar de exigir al alcalde o de exigir a la alcaldía soluciones sobre muchas cosas, cuando algunos de los problemas son de los vecinos o cuando algunas de sus soluciones pasan también por irresponsabilidad vecinal, porque no nos ponemos de acuerdo o porque no nos organizamos”.</p>	<p>Funcionario municipal E</p> <p>“(…) hay que seguir fortaleciendo el tejido social del municipio. (…) el hecho de que la gran mayoría de los proyectos que se ejecutan sean de infraestructura impide que se tejan o se fortalezcan las organizaciones en otras áreas distintas a la construcción de una escalera, que al fin y al cabo es cierto que la ejecuta un consejo comunal o una organización, pero en concreto, quien lo ejecuta es el albañil que tiene una pequeña empresa constructora en la zona; y la comunidad no realmente no participa. Tal vez yo estoy hablando desde una utopía de la participación, pero no hay suficiente tejido social”.</p>	<p>Funcionario municipal E</p> <p>“La capacitación para el trabajo comunitario tienen que ser permanente, porque ya hay algunos que, como decimos aquí, ya conocen la caída. Ya saben cómo es qué se presentan los proyectos, cuál es el énfasis, cuáles son las prioridades y limitaciones de las alcaldías. ‘¡Ah! Fundasucro solo aprueba proyectos hasta 500’. Entonces, ellos ajustan a 500 porque saben que más de ahí no lo vamos a aprobar. Eso es un paso ganado para la ejecución, pero una desventaja para otras organizaciones que no han ejecutado proyectos con nosotros”.</p>

SÍ	NO	LAS DOS	NINGUNA DE LAS DOS
<p align="center">Funcionario Consejo Local de Planificación Pública C</p> <p>“[Desde] 2002 (...) se ha ido mejorando la metodología (...) y aumentando la participación. Chacao (...) es un municipio muy fuerte con respecto a la organización vecinal, es uno de sus grandes valores y de sus grandes fortalezas. En mi experiencia (...) ha sido una experiencia bien gratificante. Entender que la comunidad, y los vecinos entienden que tienen el poder de decidir e influir de manera positiva hacia la gestión pública. Y asumir como parte de ello la corresponsabilidad en las decisiones y en la solución de los problemas, no solamente exigir o reclamar. (...) Y eso se ha visto directamente relacionado en los PP”.</p>	<p align="center">Funcionario Consejo Local de Planificación Pública C</p> <p>“(...) hay problemas pequeños que ellos mismos no se dan cuenta, que el vecino por irresponsabilidad o por falta de participación, o de conciencia, no lo hace. Ese punto de la corresponsabilidad es clave, siempre en nuestros presupuestos participativos para que la gente entienda, no es solamente qué puede hacer la Alcaldía por mí, sino qué puedo hacer yo por mi municipio, qué puedo hacer yo también para resolver estos problemas”.</p> <hr/> <p align="center">Funcionario Consejo Local de Planificación Pública C</p> <p>“(...) los problemas de convocatorias son difícil porque sabemos tantos problemas que hay no solo en el país, sino en la apatía en la participación ciudadana en general, de ‘que si voy’, ‘porque no quiero ir’, ‘porque no tengo tiempo’, o ‘porque para mí no es prioridad’, o ‘porque siento que eso no va a ayudar en nada’, etc. Hay muchas interpretaciones.</p>	<p align="center">Funcionario Consejo Local de Planificación Pública C</p> <p>“(...) en los PP, en mi opinión, hay [un problema] que más que en la gestión son de de la interpretación vecinal con respecto a lo que son los PP. La primera es no pensar en el colectivo, sino pensar en los problemas individuales, o sea a la gente le cuesta (...) representar a todos su sector, porque ejemplo una reunión vecinal pueden bueno pueden ir 20, 30, 40, 50 personas máximo de un sector por ejemplo”.</p>	<p align="center">Funcionario municipal D</p> <p>“(...) hicimos una convocatoria especialísima a los consejos comunales. No participaron. Sin embargo, sabíamos que lo que buscaban era deslegitimar el proceso con su no participación, porque así mismo se auto-conceptuaban como los portadores de la participación y de la organización popular. Ellos eran los representantes de las comunidades y, por tanto, si ellos no iban, [decían que] no estaban representadas las comunidades, digamos, creo que esa era su argumentación para no ir”.</p>

SÍ	NO	LAS DOS	NINGUNA DE LAS DOS
<p style="text-align: center;">Funcionario Consejo Local de Planificación Pública C</p> <p>“(…) es el fortalecimiento de la participación vecinal, que participan, que son protagonistas, que se quejan, que tienen voz, que tienen poder. (…) sabemos el poder que tienen los vecinos. Aquí se quejan cuando dicen cosas a los concejales, bueno, se preocupan, se ponen nervioso. En otros municipios eso no pasa, o sea, la opinión del vecino en otros lados es débil. Es un vecino por ahí que dice, otro que dice, pero cuando tienes organizado, cuando son miles, cuando son muchos, eso preocupa a cualquiera y exige, y también así como exigen tiene que participar, y es ahí donde entra lo participativo, que otra de las fortalezas de Chacao, que es que el PP ha sido una de las herramientas de vinculación directa entre lo que es la gestión y la opinión vecinal”.</p>	<p style="text-align: center;">Funcionario Consejo Local de Planificación Pública C</p> <p>“(…) el primer reto que siempre todo proyecto participativo ha tenido es la convocatoria. Es clave, y es lo que más dolores de cabeza nos da: ¿la gente va o no va a ir, va a llover, no va a llover? Entonces, la gente no va. (…) [Y si la gente va y ya está sentada ahí, entonces es cuando entramos a tratar de conectar con la gente y decirle: ¡aquí, estamos aquí!”</p>	<p style="text-align: center;">Funcionario Consejo Local de Planificación Pública C</p> <p>[Me gustaría] “que no solo piense en problemas personales y locales, sino que estén representando a todos sus vecinos. Yo se los decía en una reunión, que tienen que ponerse la gorra de líder vecinal, porque todo el que va a esa reunión es un líder vecinal y [está] hablando en nombre de todos. Yo no estoy hablando solo en nombre de mi calle, no, sino que estamos haciendo un ejercicio de representar a nuestro sector, que no piense solo en su problema, sino en el problema global, el de los sectores que ellos representan”.</p>	<p style="text-align: center;">Funcionaria municipal A</p> <p>“Porque las asociaciones de vecinos, fíjate ahí, ahí algo interesante <risas> que tiene que ver con una situación de poder de los personajes que llevan a cabo estas asociaciones. Ellos se empoderan de tal forma, que además existe una cuota de poder, derecho de ser todavía asociación de vecinos, entonces tienen (…) miedo a ir otra vez a elecciones, por el miedo a perder ese espacio de poder. Ellos son una especie de gestores donde yo represento a la comunidad. Secuestran también la participación vecinal, y son una especie de gestores, intermediarios, entre la comunidad y la alcaldía. Entonces en muchos casos no quieren ir a elecciones, entonces, pero yo les digo: ‘¿cuál es el problema? a lo mejor tú vuelves a ser elegido’ entonces, no, ‘no, este... los estatutos, entonces se van a la parte de los estatutos’ ”.</p>

SÍ	NO	LAS DOS	NINGUNA DE LAS DOS
<p>Funcionario municipal F</p> <p>“[En Chacao] (...) la resistencia de la comunidad a organizarse en consejo comunal era bárbara. La gente no se organizaba sino en asociaciones de vecinos o juntas de condominio. [Pero] Cuando yo vengo a Sucre me impactó cómo en la clase media – Leoncio Martínez, La Urbina, Los Ruices – sí existen consejos comunales. No le tenían un miedo a la figura y se organizaron. Ellos decían: ‘Bueno, si nos cambiaron el sistema, nosotros nos organizamos y lo hacemos’. Ese discurso de organización comunitaria y el tema también, que reconozco al alcalde actual, es que no tuvo miedo de trabajar para todos (...) sin ningún tipo de distinción”.</p>	<p>Funcionario municipal F</p> <p>“La clase media (...) es una población que está acostumbrada a un tema que es muy cierto: ‘Yo, como pago mis impuestos, y yo soy quien mantiene al municipio vivo, y tengo que exigir al Estado, a la alcaldía, al gobierno!’ En ese exigir, [el] discurso de corresponsabilidad y cogestión no cala mucho. [Con] la clase media es difícil negociar: ‘No, yo quiero mi piscina en mi urbanización’. ¿Sabes? Claro, porque también está esa indolencia de que, por ejemplo, yo sí pago los impuestos, yo sí cuido, yo sí ‘blah, blah, blah, blah’. [Ellos dicen]: ‘Yo tengo un gran sector popular dentro del municipio, que son invasiones, que no pagan servicios. Entonces, yo tengo que pagar, aparte de mantener mi parte del municipio, la parte de allá (...). Entonces, como yo pago, yo soy quien mantiene vivo el municipio, entonces yo exijo, exijo y exijo, y no doy mi brazo a torcer’. A lo mejor es un --prejuicio mío o un prejuicio de ellos--, pero sí he notado dificultad con esta población. Bueno, no son todas, para no generalizar”.</p>	<p>Funcionaria municipal B</p> <p>“(…) todas las personas que reciben fondos nacionales tienen que hacer declaraciones juradas, entonces -de patrimonio- entonces aquí la gente no tiene confianza ante eso”.</p>	<p>Funcionario municipal E</p> <p>“Los consejos comunales se han ido cada vez más constituyendo, o queriéndose constituir, como la única expresión válida de la organización comunitaria, y si surge una iniciativa, por ejemplo, deportiva en la comunidad, hay la tendencia de que el Consejo Comunal convierta esa iniciativa en la mesa, o en la comisión de educación, del Consejo Comunal. Si hay un grupo de salud, el grupo de salud que tiene vida propia – No, tiene que convertirse en la comisión o en la mesa de salud del Consejo Comunal, ¿no? Entonces, asfixia la presencia de organizaciones diversas. (...)”.</p>
<p>Funcionario municipal F</p> <p>“Logros, a nivel político, despolarizar. Es sabroso estar en un escenario donde haya diversidad de ideas, pensamientos y estén trabajando por un fin común. Ese es uno de los principales logros políticos; es convertirlo [el PP] en un factor de despolarización”.</p>			

SÍ	NO	LAS DOS	NINGUNA DE LAS DOS
<p>Funcionario municipal E</p> <p>“(…) otro logro es sacar de la discusión, de cara al trabajo comunitario, la polarización política. (...) [Con el] encuentro y la interacción con las organizaciones, de cara a la ejecución de un proyecto en concreto, [hemos] desplazado la discusión de la diatriba de oposición, chavismo. (...) Nosotros ejecutamos proyectos con todo tipo de organizaciones, algunas más políticas que otras”.</p>	<p>Funcionario municipal D</p> <p>“(…) los grupos organizados estaban, casi todos, asociados al oficialismo: consejos comunales, cooperativas, comité de tierras – todos eran iniciativa gubernamental, todos asociados a políticas nacionales, y todos funcionaban, como aún en muchos casos siguen funcionando, como engranajes del gobierno nacional con el sector popular; y eso hacía que nuestra labor se hiciera mucho más difícil (...). Los tres primeros meses nos tocó un poco ver quiénes eran esos actores, cuáles eran sus condiciones, y uno de los elementos claves: cuáles eran sus capacidades de influir, de generar dificultades, entorpecer, facilitar, torpedear todo el proceso”. (...) el grueso organizado no era gente que pudiese estar, inicialmente, a favor de una iniciativa como esta [PP]; seguramente la iban a sabotear y boicotear por indicaciones políticas. Efectivamente, fue así en algunas zonas [donde] hubo manifestaciones abiertamente saboteando el proceso”.</p>		
<p>Funcionario Consejo Local de Planificación Pública D</p> <p>“(…) ahorita la participación prácticamente es casi igual ¿ve? Porque, por ponerte un ejemplo: la Pquia. San Pedro antes no participaba en su toma de decisiones, porque es la parroquia donde existe mayor cantidad de oposición. La parroquia San Pedro tiene un 80 % de oposición al proceso que se está realizando en este momento. Pero igualmente ellos se han involucrado y se han conformado en consejos comunales para poder obtener y el logro que no habían obtenido en años anteriores en ningún otro proceso como el que se está viviendo ahora”.</p>			

SÍ	NO	LAS DOS	NINGUNA DE LAS DOS
<p align="center">Funcionario municipal D</p> <p>“Hubo una zona en Caucağüita donde los consejos comunales se reagrupan en una ‘sala de batalla’ (...) que, en pleno, fue y participó y se sentó a discutir el presupuesto del año siguiente; estaban sus dirigentes. A todos nos sorprendió, pero a su vez nos llamó la atención. (...) La verdad es que fue muy respetuoso de parte de ellos, de parte de todos. En otras zonas no fue así. Ahora, eso tenía una desventaja: muy pocas estaban organizados, era la gente de los sectores deportivos y culturales, es decir, gente que venía haciendo teatro, danza, música, que sí estaban más o menos organizados, a lo mejor no jurídicamente, pero sí de hecho, --funcionaba como un grupo organizado (...). Entonces, también quisimos mandar una señal: ‘bueno, ustedes no participan, ustedes se lo pierden’. A esta gente que sí participó, bueno, a ellos los organizamos, los constituimos en una figura jurídica, y a ellos les transferimos los recursos. Creo que eso dio resultado”.</p>	<p align="center">Líder vecinal A</p> <p>“(...) el esquema político de polarización ha sido perverso durante los últimos años porque los que se montan de alcalde o gobernador son políticos y una de sus funciones básicas es ganarse el voto. Pero hace por lo menos 15 años que aquí nadie tiene que ganarse el voto, simplemente te anotas en una esquina o en la otra y, hermano, usted no tiene que recorrer nada. Entonces eso ha sido perverso. El político no necesita la participación ¿Para qué? Y en el caso de la clase media, por ser netamente opositora, peor. Porque pasas a ser el voto más seguro del mundo. ¿Para qué voy a invertir yo en ti, hermano, si tú estás seguro? Porque igualito yo haga o no haga, a la hora que yo te necesito, porque eso es así, igualito no tienes opción. Se hacen los presupuestos, eran distintos, ibas a hacer presupuesto escalera por escalera. Y a ganarte voto por voto allá arriba cada diez metros, veinte metros o arreglar una tubería. Y tenías que cumplir, tenías que ganártelo porque si no tenías cinco atrás que te iban a cortar la cabeza”.</p>		

SÍ	NO	LAS DOS	NINGUNA DE LAS DOS
<p style="text-align: center;">Funcionario municipal D</p> <p>“(…) el método que usáramos, que desarrolláramos [para reducir la polarización], tenía que ponernos obligatoriamente (…) en contacto directo con la gente. Es decir, teníamos que mandar señales de que veníamos a gobernar, y de que veníamos a gobernar con todos y que nos íbamos a sentar con todos, A pesar de las diferencias y los colores políticos que tuviéramos”. [Nos tocó] entender, que muchas de las propuestas que surgieran no iban a salir de las bases organizadas (porque estaban en contra); sino de gente, vecinos, de personas, que a lo mejor no tenían experiencia organizativa, pero eran vecinos que estaban un tanto inquietos, que tenían, iniciativas de mejoras en su comunidad, y que por tanto nos tocaría no solamente recoger sus opiniones, sino agruparlos, organizarlos. Eso era básicamente lo que concluíamos”.</p>	<p style="text-align: center;">Líder vecinal A</p> <p>[Antes, durante la gestión de Ávalos] “él tenía que competir con el voto y era un tipo que yo lo llamé cuatro veces y me recibió cinco. Y lo único que me dijo es: ‘mira, te puedo dar para cualquier cosa excepto para seguridad, porque ustedes son de oposición y pueden usar ese dinero para otra cosa. Pídemelo lo que sea, pero no me pidas real para seguridad’. Tenía que competir por este voto. Esa es una paradoja que la gente no entiende. Y es lo contrario. Entonces, yo por lo menos nunca he pisado el despacho de Ocariz, no lo conozco. Entonces ha de ser eso, y ser una urbanización que aporte 9 mil votos directos, una relación noventa y tres a cien. Te estoy hablando de 9 mil, el 93 % es de voto opositor en seis calles y con todo y eso no se preocupan <risa>. El otro [Ávalos] te decía así: ‘[coye] hermano dónde te pongo’. Pero ese esquema de manejo político polarizado ha sido nefasto para todos. Ya sea opositor o no sea opositor, igualito. Porque esta misma historia se repite a la inversa en otras zonas también”.</p>		

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas.

Las diferencias en la calidad y frecuencia de la participación se vinculan con la polarización de la sociedad venezolana. Mientras unos incrementan su participación porque se sienten avalados por el Gobierno Nacional, otros dejan de participar porque no quieren ser parte de una organización comunitaria que responde a los intereses del partido de gobierno. O, en otros casos, porque si bien desean participar, no pueden hacerlo debido a que el hecho participativo es ‘saboteado o ignorado’ por las autoridades: “llevamos cuatro años yendo a Min Comuna [Ministerio de Comunas] casi que cada mes a que registraran el consejo comunal [que pertenece a una urbanización caraqueña donde el partido de gobierno ha obtenido resultados electorales adversos] y resulta que nunca lo hicieron y... y como este hay muchos más” (Funcionaria municipal A). Pero las posibilidades continúan. En algunos casos puede sacarse provecho de la polarización si la misma se sabe administrar, como se describió la paradoja que supuso que una urbanización de clase media opositora al Gobierno Nacional resultara más beneficiada durante la gestión de un alcalde oficialista.

Aun en medio del proceso de pérdida de autonomía, cooptación y polarización política en los municipios de Caracas, otros factores como la falta de trascendencia de la participación, o carácter excesivamente localista de las soluciones, afectan la frecuencia y calidad de la participación ciudadana, tal como se muestra en el siguiente apartado.

CAPÍTULO IX

LOCALISMO Y VISIÓN RESTRINGIDA DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

En los estudios de Chávez (2011) se señalan dos problemas relacionados con el impacto de los presupuestos participativos. Si la participación solo se materializa a escala local o micro-local, es común que la toma de decisiones sobre los problemas globales de la ciudad se resuelva por medio de los mecanismos tradicionales de la democracia representativa. Por el contrario, cuando la participación se registra exclusivamente en los niveles institucionales del Estado, los problemas más cercanos a la gente se atienden sin considerar las opiniones de las comunidades directamente afectadas. Aunque el problema que acaba de describirse es de difícil solución, con la implantación del presupuesto participativo en el estado de Rio Grande do Sul en Brasil se desmitifican algunas críticas de los sectores que apuestan por la centralización de la gestión pública (de Souza, 2012).

Más allá de los evidentes éxitos que los presupuestos participativos han tenido en la región, la pregunta sobre su futuro pasa por cuestionarse si esta herramienta puede extenderse más allá de los dominios locales donde hasta el momento ha demostrado su efectividad. Aunque es evidente que la democracia directa es más fácil de implementar en territorios pequeños y bien delimitados, Chávez (2011) sugiere que la ausencia de voluntad política ha impedido que los presupuestos participativos se repliquen en sectores más amplios y diversos. Incluso así, la ideología del poder local aún tiene mucha fuerza, por lo cual será difícil, al menos en el corto y mediano plazo, superar las dificultades y dar el salto a una democracia deliberativa de escala nacional.

Las críticas al localismo que describe Chávez (2011) surgen de la falta de una definición precisa sobre lo que significa lo local. Especialmente si se considera que lo local puede representar desde una calle, un barrio, una comuna o un grupo de comunidades que trabajen bajo los principios de una confederación. Cuando esta discusión se supera, afirma Chávez, el principal aliado siempre es la movilización popular, algo que ocurrió en Brasil, donde los líderes locales contribuyeron con la organización de los vulnerables y excluidos.

Aunque el localismo es un movimiento que los defensores de la democracia representativa han asumido en los últimos tiempos, principalmente incentivados por organismos multilaterales que ahora recogen y difunden esta idea, las raíces del proceso

son profundamente socialistas y revolucionarias. La reivindicación del poder local no puede entenderse cabalmente sin considerar "el concepto más amplio y políticamente radical del poder popular, que ya fuera asumido como eje de la acción social y política transformadora en el Chile de la Unión Popular, a principios de la década de 1970" (Chávez, 2012, p. 44). O en Venezuela, luego de que en 1999 Hugo Chávez promoviera una constituyente donde la democracia adquirió la connotación de participativa y protagónica.

Los argumentos a favor de la aplicación del presupuesto participativo a escala global describen el potencial de este mecanismo para reunir en una misma mesa a los diversos actores interesados en la planeación de la ciudad. No solamente para la concreción de nuevas obras, sino también para el diseño de los servicios y la construcción de una visión del bien común a largo plazo (Morais, 2011).

Más allá de las fronteras de Brasil, donde el presupuesto participativo ha logrado dar el salto de lo local a lo global, en el resto del mundo no existe evidencia de que este mecanismo haya logrado consolidarse más allá de las esferas barriales y locales, tampoco que haya incidido de forma importante en las políticas públicas de la ciudad. Por ejemplo, en los casos de Chile y República Dominicana el poder central es renuente a los mecanismos participativos de escala más global, predominando mayormente un enfoque gerencial del bien común (Montecinos, 2012).

Incluso a escala local, muchas veces los presupuestos participativos carecen de una visión global del barrio o la comunidad. De acuerdo a Montecinos (2012), en algunos presupuestos participativos se ha vuelto común que iniciativas como "construcción de veredas, habilitación de sedes, pavimentación de pequeños tramos de calles, equipamiento comunitario, se transforman en los principales proyectos que compiten y que finalmente se financian por la vía del presupuesto participativo" (p. 12). Lo mismo afirma Paño Yáñez (2012), refiriéndose a algunas experiencias participativas "que terminan tratando exclusivamente intervenciones menores sobre el territorio, sin una articulación con futuras actuaciones" (p. 89), perdiendo de esta forma su incidencia y poder de cambio hasta reducirlas a su mínima expresión. Con esto se evidencia que los estilos de participación que muchas veces prevalecen en los presupuestos participativos no inciden eficientemente en los propios problemas de las localidades, a veces tampoco en los asuntos de la ciudad en su conjunto.

Aunque la participación es meritoria en la mayoría de los casos, si la misma no trasciende lo local, las autoridades están menos dispuestas a transferir poder a las

comunidades (Paño Yáñez, 2012). Véase a este respecto lo que plantea un funcionario del municipio Chacao de Caracas: las comunidades no deben pensar solamente “en problemas personales y locales (...) Yo no estoy hablando solo en nombre de mi calle, no, sino que estamos haciendo un ejercicio de representar a nuestro sector, que no piensen solo en su problema, sino en el problema global” (Funcionario Consejo Local de Planificación Pública D). Esto se confirma en las apreciaciones de un funcionario del municipio Sucre:

(...) hay que seguir fortaleciendo el tejido social de... del municipio. Una – el hecho de que la gran mayoría de los proyectos que se ejecutan sean de infraestructura impide que se tejan o... o se fortalezcan las organizaciones en otras áreas distintas a la construcción de una escalera, que al fin y al cabo es cierto que la ejecuta un consejo comunal o una organización, pero en concreto, en concreto, quien lo ejecuta es el albañil que tiene una pequeña empresa constructora en la zona; y la comunidad no realmente – no participa. Tal vez hay una – tal vez yo estoy hablando desde una utopía de la participación, ¿no? Pero no hay suficiente tejido social, ¿ve? (Funcionario municipal E).

La incompatibilidad de intereses entre los cabildos y las comunidades se explica desde otra perspectiva en las distinciones de bienes públicos y bienes comunes que Harvey (2013) establece para referirse a los recursos urbanos que las sociedades producen. Para este autor los bienes públicos provienen del Estado y su gasto público, mientras que los bienes comunes son creaciones y usos que nacen de la gente misma, y que responden por tanto a propósitos muchas veces diferentes a los que el Estado concibió al crearlos y administrarlos. De acuerdo a esta idea, todo lo que se origine en el Estado para su administración es, en muchas ocasiones, una oportunidad para que los intereses de clases terminen distorsionando la esencia de los bienes públicos y por ende de los bienes comunes de la gente. Frente a esto, Harvey propone una transición del bien público al bien común; algo que, tarde o temprano, terminará con un enfrentamiento de naturaleza política o social. Este reconocimiento es posteriormente matizado cuando Harvey reconoce que no siempre es posible que la sociedad administre directamente los bienes comunes, pero al menos puede organizarse para presionar al Estado y reivindicar que sean sus prioridades, y no la de otros grupos e intereses, las que finalmente se materialicen. Este asunto de las prioridades se recoge en las palabras de un funcionario de un Consejo Local de Planificación Pública, quien plantea el temor a transferir recursos a las comunidades para que ellas sean las administradoras de los bienes de sus comunidades:

Muchas veces, y suele ocurrir que, la mayoría de esas pri**, de esas prioridades NO necesariamente coincide con la de los vecinos. Entonces, a lo mejor los

vecinos quieren que les – en una avenida o en una calle, les ubiquen un, eh... policía acostado o un D E S A C E L E R A D O R, eh... y resulta que esa no es la prioridad de esa calle porque NO ES CON ese tipo de medidas, sino con un cambio de circulación que se soluciona el problema. Hay que sabérselos explicar, es decir, LAS DEMANDAS de... de los vecinos NO siempre coinciden con las prioridades que tienen las alcaldías y los gobiernos municipales. No tiene que ser así. PUEDE ser así y ser MUY bueno, MUY bueno. Eh... “Asfáltame la calle”. “Oye, no tengo platica para eso”. “Hazme la acera o la... la escalera”. “Son muy costosas, te puedo poner <??> alumbrado”. ESAS instancias son, eh... importantes por algo, porque también te crean CERCA N Í A entre el vecino, entre el contribuyente, Y EL, eh... GOBERNANTE. Entonces, el presupuesto participativo – yo lo he visto. He visto unos cuantos presupuestos participativos: Chacao, o Baruta, Polibaruta, el de <pausa> Petare. Eh... LAS ASAMBLEAS que... que se hacen en Libertador son MUY provechosas porque allí, este... el – los vecinos tienen la oportunidad de intercambiar con, eh... sus autoridades y expresar sus quejas, sus reclamos y decir: “Mira, vale. Yo necesito esto y aquello. Vamos a tratar de hacerlo (Funcionario Consejo Local de Planificación Pública A).

El temor a transferir recursos a las comunidades se evidencia más claramente por lo “delicado” que resulta el tema:

(...) no se le destina un recurso directos a la comunidades... nosotros no tenemos esa política de entregar los recursos a las comunidades. Eso es un tema delicado, que no todas las comunidades están preparadas para ello, se de otros municipios donde si se les entrega, pero bueno eso es un poco delicado. Ellos participan en cuanto a la ejecución de la obra, en cuanto están presentes a ver, como cuando la contraloría con la comunidad, de la ejecución de la obra, mas no de la parte del dinero, de la administración del dinero. Pero cuando se va a ejecutar la dirección que le compete ya sea infraestructura, áreas verdes o vialidad, llaman a esas personas que lo solicitaron, ahorita me toca ejecutar lo que se solicitó en esta comunidad entonces llamamos a esas personas que tenemos ahí los contactos, entonces bueno, ellas están pendiente de su obra (Funcionaria Consejo Local de Planificación Pública E).

A escala más global, lo que podría explicar la baja incidencia de los presupuestos participativos tienen relación con el bajo nivel de participación de la ciudadanía en asuntos que no sienten como propios, por lo cual la tendencia que prevalece es la delegación de estos asuntos en los representantes de la política tradicional.

Las expectativas ciudadanas y su relación con las finanzas y el éxito de los presupuestos participativos

Una medida del éxito de cualquier presupuesto participativo es la forma en que las comunidades perciben los logros del proceso. La valoración positiva o negativa del presupuesto participativo varía en función de la "imagen que los resultados inmediatos produzcan tanto en los participantes como en la ciudadanía en general" (Allegretti, García y Paño, 2011, p.21). En este ámbito, el rol de la comunicación es ajustar las expectativas que existen sobre el presupuesto participativo, teniendo en cuenta los recursos financieros y humanos disponibles.

En la misma línea, Morais (2011) añade la importancia de que todos los actores participen en las decisiones con el fin de que sean conscientes de las posibilidades y límites del proceso. De acuerdo a este argumento, las frustraciones aparecen porque las expectativas se administran en medio de procesos clientelares que magnifican lo que puede alcanzarse a través de los presupuestos participativos. Pero los límites no solo conciernen a temas financieros. Los aspectos legales, técnicos y de competencias que corresponden a instancias de gobierno no municipales también son importantes. Su relevancia se comprende cabalmente en las competencias que corresponden atender a los municipios, las gobernaciones y el Ejecutivo Nacional, pero que no siempre están bien delimitadas, o son totalmente desconocidas para los vecinos.

“(…) el tema de las competencias municipales, ese un tema sumamente difícil, porque si tú piensas, por ejemplo, bueno que yo... que la luz. Amja, que el problema de la iluminación en los Palos Grandes, hay tiene competencia directamente, eso no es del municipio, es de Corpoelec, ¿qué hace el municipio? ¿qué puede hacer? Presionar, mandar una carta a Corpoelec, 700 cartas, pero ya hay otros problemas políticos distintos y donde la ineficiencia nacional te afecta a ti, a tu eficiencia local. La seguridad ¡No, que estamos padeciendo!, bueno, pero construir un municipio más seguro en la ciudad más peligrosa del mundo o de la más peligrosa del mundo es difícil ¿qué se puede? sí, y se hace el ejercicio, bueno, esfuerzos enormes: mejores policías, mejores formados, mejores pagados, con buenos equipos, con buena dotación. Eso lo puedes hacer, pero estás hablando de un tema sumamente complejo a nivel nacional como para poder querer resolverlo a nivel municipal. Eso es casi... casi en mi opinión utópico. Ehh, en temas por ejemplo de salud, bueno “¿por qué en Chacao no hay un hospital?” Bueno, porque un municipio no puede tener un hospital, esta salud Chacao, está la Atención Primaria; no puedes tener un hospital tipo I, tipo IV, o sea hospitales grandes. ¡Ah,

no sabía! Entonces, como tú puedes vincular a que muchos de los problemas que el vecino hoy está viviendo en Chacao y muchas partes del país no son directamente competencias municipales y más cuando le ha quitado tantas competencias a los municipios: temas viales, temas de que no puedes meterte en ciertas funciones porque incluso te cae la contraloría o te te amenazan políticamente con inhabilitaciones, etc. Entonces estás atado de manos en cientos de cosas que tienes que expresarlo en los presupuestos participativos porque si no el vecino pide cosas que son irreal y que y que tú como gestión responsable no puedes decir: “mire, yo te lo voy a resolver. Porque no puedes”. (Funcionario Consejo Local de Planificación Pública C).

En otros casos el manejo inadecuado de las expectativas obedece a políticas de comunicación desacertadas o la priorización de asuntos técnicos que no son del dominio de las comunidades debido a políticas de comunicación desacertadas, tal como lo explica un funcionario del Consejo de Planificación Pública del municipio Baruta en Caracas:

Por otro lado, LOS gobiernos locales TIENEN una, eh... utilizando un españolismo, unas PRIORIDADES de [presupuestación] ya establecidas; es decir, van a – ya saben que van a... a, a invertir en infraestructura, o en áreas verdes, o en educación, eh... o en vialidad, porque sus equipos técnicos están trabajando todo el tiempo y van detectando las necesidades que tiene el municipio, y lo van proyectando HACIA el futuro. ¿A través de cómo? Del plan de inversión y el presupuesto del municipio (Funcionario Consejo Local de Planificación Pública A).

El inicio de cualquier presupuesto participativo es una fase especialmente delicada. El impacto en las comunidades de la promesa participativa genera normalmente entusiasmo y expectativas positivas. Es posible que algunas experiencias del pasado hayan sido exitosas, obviando los innumerables casos en que las mismas fracasaron. Para evitar el desengaño, Paño Yáñez (2012) propone un control y evaluación de la situación económica-administrativa de los municipios, así como contextualizar el presupuesto participativo a la realidad de cada comunidad. De acuerdo a esta idea, el manejo inadecuado de las expectativas genera desconfianza hacia la política, un hecho que puede reducirse si el equipo promotor del presupuesto participativo impulsa y motiva la participación de los vecinos sin valerse de estrategias que sobredimensionen sus posibles resultados.

Aún en medio de la voluntad de los funcionarios encargados de promover la participación, las dificultades económicas de los cabildos ponen en riesgo la ejecución de las obras y servicios pactados con la comunidad (véanse mayores detalles en Multilema B). Considerando que los problemas financieros casi siempre están presentes,

especialmente en los municipios con escasa autonomía presupuestaria, es necesario que las autoridades no asuman compromisos sin antes considerar las capacidades financieras y de ejecución de los cabildos (Morais, 2011). Pero incluso previendo los problemas presupuestarios que normalmente atraviesan los presupuestos participativos, en el caso venezolano la inflación actual hace difícil prever el curso que seguirá la economía. Así lo afirma un funcionario de la Alcaldía de Sucre en Caracas:

(...) Sí, nosotros hemos cambiado la metodología, este... eso requiere una explicación. Nosotros año a año, presupuestábamos – cuando nos tocaba planificar con la gente y presupuestar el año que viene, hacer los proyectos, siempre incluíamos un porcentaje inflacionario, es decir, aumentábamos el costo de los proyectos PRESUMIENDO una inflación para el año siguiente de entre el veinte-veinticinco %. Sin embargo, cuando nos tocaba ejecutar y actualizar el presupuesto, nos dábamos cuenta que nos habíamos quedado cortos. Eso hacía que lo que habíamos destinado para la ejecución, la suma total de los proyectos, este... y, por supuesto, el monto total de esos proyectos que habíamos destinado para el año siguiente, nos quedáramos cortos y TUVIÉSEMOS que recortar** – que QUITAR proyectos, que RECORTAR proyectos para poder asumir unos – algunos de esos proyectos; y, por supuesto, la consecuencia inmediata de eso era el descontento de la gente que, eh... que bueno, que tenía esos proyectos que tuvimos que recortar o QUITAR.

Eh... La gente cree en el mecanismo, sin embargo, está resentida por... por esa situación; una situación, que por supuesto está enmarcada dentro de la realidad del país y que nos obligó...– nos obligó a MODIFICAR el – la metodología de discusión con la gente, básicamente porque a lo primero a lo que nos exponíamos, o a lo que nos exponemos, es a la recriminación, por supuesto, con total y absoluta razón por parte de las comunidades, pero sobre variables que no manejamos nosotros: el tema, básicamente, de la inflación (Funcionario municipal D).

Lo que obstaculiza la apropiación de los procesos no es solo el insuficiente manejo de información sobre los mecanismos burocráticos, la escasa participación o la partidización de las instancias participativas. Como pudo verse, en el caso venezolano la inflación y el déficit presupuestario son factores de primer orden. Aun así, esto mismo ha obligado a las alcaldías a tener un contacto más directo con las comunidades, para comunicarles eficientemente la situación financiera que atraviesan.

Las dificultades económicas de los cabildos reducen la participación de los vecinos, pues estos se motivan a asistir a las asambleas mayormente cuando existen recursos para los

proyectos que proponen (Morais, 2012). No obstante, en el caso venezolano los vecinos siguen involucrándose en los presupuestos participativos, pero es evidente que “están resentidos por esa situación”. Hasta el momento los cabildos han sorteado el descontento gracias a que las comunidades ubican las dificultades presupuestarias “dentro de la realidad del país” y no en la gestión municipal. Una de las estrategias para reducir el descontento consiste en hablar: “Entonces, bueno, año a año hemos tenido que CONVERSAR con la gente, DISCUTIR con la gente, DENUNCIAR con la gente. En algunos casos han sido comprensivos, en otros no <risa>. En otros dicen: “eso fue a lo que tú te comprometiste y eso es lo que tienes que resolver. A mí no me interesa si es la inflación, no me interesa que haya aumentado, que ESCASEE. No, ése no es mi problema; --el problema es que tú cumplas conmigo y punto--” (Funcionario municipal D).

La escasa autonomía de algunos municipios para generar recursos propios también atenta contra los procesos de descentralización que adelantan los gobiernos nacionales. Aunque se transfieran competencias, los recursos siguen distribuyéndose clientelamente; la mayoría de las veces de manera discrecional y centralizada (Paño Yáñez, 2012). La misma idea la sostiene un líder vecinal del municipio Libertador en la ciudad de Caracas:

(...) La debilidad básica es que aún no logramos un situado comunal. Quizás cuando tenga, porque lamentablemente los recursos son necesarios para alcanzar cualquier meta. Todo proyecto está asociado a recursos: financieros o no, ¿ok? entonces si no tenemos los recursos, la autonomía también del recurso ¿ok? Por eso también se trabaja en eso de las transferencias de competencias, porque también es parte del autogobierno comunal. Para mí eh... para mí sería bien grato, por ejemplo, yo que vivo en Caricuao, que nos trasladen algunas competencias municipales, pues que... que te digo: el desmalezamiento, por ejemplo, de nuestras áreas verdes, que las manejemos nosotros desde nuestros espacios, eso es parte también de ese autogobierno ¿no? de cómo ir mejorando mi cuestión bajo mis propias realidades. Más o menos. (Funcionario municipal G).

Desde los líderes vecinales el problema más grave que atraviesan los presupuestos participativos es la ausencia de mecanismos que faciliten la independencia financiera de las comunidades, tal como lo explica un dirigente comunitario que actualmente labora en un Consejo Local de Planificación Pública: no hay verdadera participación si “el autogobierno comunal se ve limitado, y ya no sería tan AUTO, o tan a u t ó n o m o porque va a seguir dependiendo de quién le de le... le... le da el dinero, del municipio, o sea municipio, o sea el Poder Público Nacional, quien sea que se lo dé, pero va a depender.” (Funcionario municipal G).

Debido a que el déficit presupuestario de las alcaldías se incrementó a lo largo de los últimos tres años, se ha producido un “cuello de botella” que impide la realización de nuevas convocatorias, al menos hasta que los proyectos rezagados de años anteriores puedan finalmente ejecutarse.

¿Qué originan los cambios? Eh... por estas dificultades que hemos tenido todos los años para la ejecución total de los proyectos que nos han dado, siempre quedan proyectos rezagados del año anterior. Entonces, al año siguiente, en vez de – hemos tenido modalidades que en vez de hacer todos los encuentros en cada sector, en algunos hacemos encuentros, pero en otros simplemente convocamos a las organizaciones que presentaron esos proyectos que no fueron ejecutados, vemos cuáles están todavía vigentes, que son proyectos que re** requieren realmente ser ejecutados, y con... y con la – ese grupo de organizaciones que hacen vida comunitaria allí, se les... se escoge el proyecto, ¿ve? O sea, lo que hemos intentado es, eh... – intentado no, lo que hemos hecho es no limitar, o no concentrarnos solamente en el encuentro comunitario como un mecanismo para la generación de ideas de proyectos, sino en base a los proyectos que quedan rezagados de años anteriores y al conocimiento que tienen – que ya tenemos de... de... de la realidad mucho más concreto en relación con las comunidades, pues, ya sabemos, eh... cuáles son las organizaciones que están presentes allí, qué es la que pueden ejecutar (Funcionario municipal E).

Los cambios en la metodología que obedecen a problemas financieros favorecen la consideración de aspectos técnicos:

En la parte de la consulta comunitaria otro aspecto que se modificó era la priorización en mesa a través del consenso. El consenso sigue siendo un valor fundamental dentro de esta priorización en la... en la mesa, pero también para ser un poco más equilibrado, también hicimos lo que eran los <iii??> técnicos en la priorización. Insertamos en las planillas, este... más allá del consenso, que en esto también puede haber elementos de persuasión – colocamos elementos como costos de la obra, si tiene un aproximado de cuánto cuesta la obra; cuántos beneficiarios hay alrededor de la obra; es accesible al... al sitio; es innovador, -- no es innovador--. Entonces, incorporamos esos criterios para que, para que, al momento de hacer el consenso, también [hayan] aspectos técnicos que te ayuden a priorizar la mejor obra. Y eso a grosso modo han sido los grandes cambios que ha venido sufriendo el... el proceso de <iii??> participativo (Funcionario municipal F).

En otros casos los cabildos decidieron administrar directamente los recursos:

Sí, mira si ha habido cambios, porque nosotros eh... fíjate, anteriormente eh... ya, hasta el año pasado se hacía eh... la asignación de manera directa alcaldía-comunidad ¿ok? A partir del presupuesto año dos mil dieciséis, la Alcaldía sufre un cambio en el presupuesto, pasa a lo que es la Misión Barrio Nuevo Barrio Tricolor, que ellos tienen que trabajar directamente con los corredores ¿ok? Allí, e** eso ya eh... se re** se de** se des** se descentraliza un poco el proyecto, todo lo que es la ejecución del proyecto por parte de Alcaldía a** organización y se involucra lo que es Barrio Nuevo Barrio Tricolor ¿Eh? (Funcionaria Consejo Local de Planificación Pública D).

Las modificaciones en los mecanismos de participación obedecen parcialmente al deseo de potenciar y mejorar la administración de los recursos y disminuir la polarización política. Cuando el cambio se ha pensado así, puede ocurrir que se implemente para aprovechar nuevas oportunidades financieras, o incluso para sacar provecho político de una nueva correlación de fuerza en las comunidades.

Ajá, entonces fíjate. ¿Qué pasó con los cambios metodológicos? En el año dos mil once – comunidad – En el año dos mil once, cuando yo asumo estas coordinaciones, nosotros empezamos a hacer cambios. Por ejemplo, en la consulta comunitaria nosotros ya no hacíamos un --encuentro comunitario--. Nosotros comenzamos a poner nuevas, eh... metodologías de abordaje. Nosotros decimos “si en dos o tres años que tenemos nosotros haciendo esto las comunidades se han comportado todas muy distintas, entonces es ilógico hacer metodología de abordaje igualitaria para todo el mundo. Es... es impensable”. Hay zonas donde nosotros nunca pudimos intervenir porque había, digamos, comunidades de choque, oficialistas, de oposición. Entonces, era casi imposible meternos en estas comunidades (Funcionario municipal F).

En otras ocasiones, el cambio en la metodología de los presupuestos participativos responde a expectativas sobredimensionadas respecto a la existencia de leyes que no reflejan las posibilidades reales de ejecución de los proyectos, especialmente cuando las mismas no consideran los aspectos técnicos, burocrático o cuando se transfieren competencias sin estipular los recursos económicos necesarios para la ejecución de los proyectos. De hecho, la principal dificultad que Paño Yáñez (2012) encontró respecto al papel de la legislación de los presupuestos participativos radicó "en la mínima dotación económica que tenían los municipios y que la ley no aumentó, y por tanto no posibilitó de forma real la realización de presupuestos participativos" (p. 96). Las leyes por sí mismas

no garantizan que los presupuestos participativos lleguen a buen término, sobre todo si las mismas no se complementan con otros mecanismos y recursos.

Las expectativas no solo conciernen a la ejecución de los proyectos acordados. De acuerdo a Paño Yáñez (2012), son igualmente relevantes los tiempos y la forma en que los proyectos se alcanzan y finalmente se concretan. En algunos procesos participativos la ausencia de información correcta, el desconocimiento de los aspectos técnicos y la burocracia municipal pueden llevar a considerar a la población que los presupuestos participativos solo dependen de la voluntad de sus promotores (véase Multilema E).

(...) en la fase de diagnóstico se pueden presentar que haya una un consejo comunal que no haya elaborado su plan de desarrollo comunal. Entonces, no trabajan sino en base a las emergencias Y eso nos lo encontramos a cada rato (...). [Había] muchas comunidades y un porcentaje bastante alto que no tenía plan de desarrollo, pero eso obligó a que ellos se montaran dentro de su plan de desarrollo y por supuesto ahora es más fácil (Funcionaria Consejo Local de Planificación Pública D).

MULTILEMA (E)

APROPIACIÓN DEL PROCESO PARTICIPATIVO EN LAS COMUNIDADES. LOGROS Y DIFICULTADES

<p>SÍ</p> <p>Transparencia y eficiencia</p>	<p>NO</p> <p>Incumplimiento/desconocimiento de las normas, procedimientos y mecanismos de participación</p>	<p>LAS DOS</p> <p>Mecanismos de participación activados, pero mal encauzados</p>
<p>Funcionario municipal E</p> <p>“(…) nosotros transferimos recursos a organizaciones que firman convenio con Fundasucre. Eso significa manejo de fondos públicos [y] un proceso de capacitación que dura 3, 4 días. (...) aquellas organizaciones que ya han pasado por ese proceso están capacitadas para [presentar] los mejores proyectos y, por lo [tanto] son privilegiados [porque] nos da mayor seguridad de [una buena ejecución]. Entonces, el proceso de capacitación para el trabajo comunitario tienen que ser permanente, porque ya hay algunos que conocen – como decimos aquí, ya conocen la caída, pues. ¡Ah! Ya saben cómo es qué se presentan los proyectos, cuál es el énfasis, cuáles son las prioridades de las alcaldías, cuáles son los las limitaciones que tienen. Entonces, ellos ajustan su proyecto (...) porque saben que más de ahí [límite de dinero] no se lo vamos a aprobar. Eso está bien porque eso es un paso ganado para el momento de la ejecución (...)”.</p>	<p>Funcionaria Consejo Local de Planificación Pública D</p> <p>“(…) en la fase de diagnóstico se pueden presentar que haya una un consejo comunal que no haya elaborado su plan de desarrollo comunal. Entonces, no trabajan sino en base a las emergencias Y eso nos lo encontramos a cada rato (...). [Había] muchas comunidades y un porcentaje bastante alto que no tenía plan de desarrollo, pero eso obligó a que ellos se montaran dentro de su plan de desarrollo y por supuesto ahora es más fácil”.</p>	<p>Funcionario Consejo Local de Planificación Pública A</p> <p>“En Baruta hubo un movimiento que sacó un manifiesto ciudadano. Ese manifiesto fue entregado al Consejo Municipal, a la Alcaldía, ¿uhm? Y dices: 'oye, ¡qué bueno! Fue presentado al Consejo Municipal y fue presentado a la Alcaldía'; pero no fue presentado al Consejo Local de Planificación Pública, que es donde están representados los vecinos. (...) esa omisión es justamente el caso donde tú ves que el vecino, el dirigente vecinal, no ha entendido todavía lo que significa el Consejo Local de Planificación Pública - porque ni siquiera con una cartica: 'Mira, aquí le mandamos una copia', siendo varios representantes del Consejo Local de Planificación Pública en ese grupo. Es más, pidieron un derecho de palabra en el Consejo Municipal, donde leyeron el manifiesto y me pareció muy bueno; lo llevaron al alcalde personalmente. Yo, reflexionando: '¿no hubiese sido preferible pedir el derecho de palabra en el Consejo Local de Planificación Pública (...) y le das reconocimiento a una instancia de participación del municipio?'.</p>

SÍ	NO	LAS DOS
<p align="center">Funcionario municipal E</p> <p>“(…) la gente cada vez entiende más los procesos internos de la alcaldía. [Sabem] cuál es la ruta que recorre un proyecto que se presenta ante la Alcaldía hasta que finalmente salen los recursos. [Sabem] que no es una taquilla en donde entran por un lado y salen por otro, o sea, eso tiene una lógica (…)”.</p>	<p align="center">Funcionaria Consejo Local de Planificación Pública D</p> <p>“Mira, pueden presentarse (…) que el consejo comunal no esté activo. El consejo comunal no se vence, se vence es la vocería, y si ellos no [están] activo con la vocería, por supuesto el recurso no baja a la cuenta, porque es requisito sine qua non que la vocería que esté activa dentro de cada consejo comunal o comuna para que pueda ya recibir el recurso”.</p>	
<p align="center">Funcionario municipal E</p> <p>“(…) el adecuado manejo financiero por parte de las organizaciones de los recursos. (…) Hasta el 2012, de 200 proyectos, 2 o 3 fueron prescindidos por manejos no adecuados a lo previsto. Ni siquiera por mal uso, en el sentido de que hubo pérdida de ese dinero, sino dificultades en la ejecución. Eso es un logro importante, la capacidad que tiene la gente para administrar adecuadamente los recursos”.</p>	<p align="center">Funcionaria Consejo Local de Planificación Pública D</p> <p>“Nos podemos conseguir con que haya diferencias dentro de los voceros del consejo comunal, eso también retarda el proceso de ejecución de una obra”.</p>	

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas.

De acuerdo a la información contenida en el Multilema E, la función de los políticos y técnicos va mucho más allá de cumplir con los acuerdos. Es importante que los vecinos no asocien la participación con la creencia de que existen recursos ilimitados para concretar las obras y servicios que las comunidades necesitan (Paño Yáñez, 2012).

Pluralidad de actores y calidad del proceso participativo

La participación de nuevos actores es difícil cuando deben competir por los recursos ante colectivos con un amplio capital social. La superación de esta barrera pasa por la fomentación de una dinámica donde los colectivos más experimentados y los nuevos se nutran a través de buenas prácticas y el trabajo en conjunto, todo en pro de minimizar lo que Alegretti, García y Paño (2011) denominan las asimetrías del poder.

Para dinamizar el tejido social e impulsar el nacimiento de nuevas organizaciones es necesario desafiar la concentración de la participación en las asociaciones o colectivos más experimentados. “Significa entender que hoy día hay que garantizar tanto la legitimidad de las instituciones representativas como también de las instituciones sociales” (Alegretti, García y Paño, 2011, p. 27). En los mismos términos, Morais (2011) se refiere a la pluralidad de los actores que se involucran en el presupuesto participativo y cómo estos enriquecen los procesos y los resultados. Aunque las organizaciones vecinales son las que mayormente se involucran en los presupuestos participativos, es importante abrir espacios a los colectivos, asociaciones civiles y ONG que hacen vida en la comunidad. Esta idea se observa en la opinión de un líder comunitario y funcionario venezolano de un Consejo Local de Planificación Pública en el municipio Baruta de Caracas:

(...) la GRAN MAYORÍA del ESPECTRO del tejido comunitario municipal NO son los consejos comunales; son ORGANIZACIONES SOCIALES temáticas o sectoriales. Temáticas, que abordan un tema: ambiente, cultura, deporte; sectoriales, que abordan un sector: juventud, mujeres, discapacitados. Hay un A M P L I O espectro en el municipio. Ocurre que muchas veces los gobiernos municipales hablan de: “¡CONSEJOS COMUNALES, consejos comunales, consejos comunales!” Está bien, pero dedícate a organizaciones CULTURALES, a organizaciones JUVENILES a organizaciones de mujeres, que también te hacen vida en el municipio, ¿O.K.?, y que TIENEN derecho a expresarse.

Entonces, yo creo que – eh... primero hay un tema de – ahí hay varios temas: el tema político, de – yo creo que se necesita una [SINCERACIÓN] y una REVALORIZACIÓN de todo el TEMA de la participación ciudadana; cómo se va a

hacer, cómo no se va a hacer. Eso es un proceso que llevará TIEMPO, pero que hay que discutirlo, eh... y hay que discutirlo a la brevedad (Funcionario Consejo Local de Planificación Pública A).

Las asimetrías que se describen terminan reproduciéndose a escala local, por lo cual es preciso construir espacios de formación y capacitación para que las nuevas organizaciones de la comunidad adquieran las competencias que les harán falta para hacerse escuchar, acceder a los recursos y enfrentar el diálogo con las autoridades y otras organizaciones sociales. No obstante, este diálogo no puede seguir plateándose bajo los términos tradicionales de la democracia representativa, de allí que también sea necesaria la capacitación de los técnicos y autoridades encargadas de promover los presupuestos participativos.

(...) las alcaldías, que tienen una lógica, como los que están trabajando en los consejos municipales que también tienen otra lógica. La lógica de un concejal es DISTINTA – no la lógica, la racionalidad, quiero decir; o el enfoque de un... de un... de un actor legislativo; es DISTINTA a la de un actor ejecutivo. El ejecutivo está justamente implementando – o debería estar implementando políticas, programas en el ámbito local dirigido a mejorar la calidad de vida. El legislativo está ejerciendo el control político de eso y deliberando; pero es otra cosa, y está OPERANDO más bien políticamente. Es el operador POLÍTICO por excelencia de un municipio [es] el concejal. No el alcalde, ni siquiera; el concejal. No es que el alcalde no haga política, tiene que hacerlo; pero quien ESTÁ encaminando a las comunidades y que está organizando a la gente – o DEBERÍA estar --organizando a la gente, a sus electores, es el, son los concejales. A mí no me gusta decir esa frase de “PATEANDO barrio” o “pateando comunidad”, porque me parece horrorosa – pateando – uno no es animal ni las comunidades se patean. Yo digo caminando.

Este... <pausa> Se necesita UN programa de FORTALECIMIENTO TÉCNICO IMPORTANTE. NO puede haber presupuesto participativo a d e c u a d o, si no hay un plan municipal de desarrollo establecido, si no hay una Sala Técnica DE calidad que evalúe de manera, eh... eficaz y eficiente las propuestas de la comunidades, si NO HAY un ARCHIVO o un banco de proyecto que... que... - donde puedan RECOGERSE y ORIENTARSE esas propuestas. Eso es un programa incluso que pudiese llamarse fortalecimiento institucional, en ESA área, en esa área. (Funcionario Consejo Local de Planificación Pública A).

El análisis de los intereses de los participantes de un presupuesto participativo también permite conocer las prácticas de exclusión más comunes en los espacios deliberativos. Los colectivos sociales vulnerables tienden a ser más frecuentemente excluidos de las

dinámicas de debate que los grupos más antiguos y experimentados. Según Chávez (2011), es importante que la representatividad de los grupos comunitarios sea permanentemente revisada en términos de género, sexo, diversidad política, edad y otras variables identitarias. La inclusión de elementos culturales en los procesos participativos contribuye al desarrollo de experiencias significativas al tiempo que incrementa la eficiencia y eficacia de las deliberaciones de manera integral. Esto es posible en la medida que los promotores de los presupuestos participativos no sesgan el proceso al favorecer la inclusión de unos grupos sobre otros, ni irrespetando las prácticas socioculturales de las comunidades.

El análisis de actores antes descrito está presente en la explicación que un funcionario del municipio Sucre hizo del mecanismo que utilizan para conocer los intereses en juego en el proceso participativo:

(...) los tres primeros meses nos tocó un poco ver quiénes eran esos actores, cuáles eran sus condiciones, y uno de los elementos claves: cuáles eran sus capacidades de influir, de generar, este... este... DIFICULTADES, ENTORPECER, FACILITAR, TORPEDEAR todo el proceso. Claro, eso se hizo un tanto empíricamente, no se HIZO un proceso de recolección SISTEMÁTICA de... de... de la información; no se HIZO un proceso, digamos, de análisis con cierta metodología. No, básicamente reuniones: “vamos a ver qué tienes tú, qué tienes tú, qué tienes tú”, y...y este... un poco...

Claudia Giménez: ¿Qué concluían a partir de ese análisis?

Funcionario: Bueno, básicamente tres cosas. Una, este... que el grueso organizado no era gente que pudiese estar, inicialmente, a FAVOR de un prespues**... – de una iniciativa como esta; seguramente la iban a sabotear y la iban a boicotear, básicamente por indicaciones y orientaciones políticas. Efectivamente, fue ASÍ en algunas zonas, no en todo el municipio, pero sí en algunas zonas hubo manifestaciones ABIERTAMENTE en contra y saboteando el proceso. Ahorita le explico un poco cuál fue la metodología de consulta y cómo se manifestó ese saboteo. (Funcionario municipal D).

Otro asunto de interés para estimular la participación plural de los actores es el incremento de las capacidades técnicas para acceder a los recursos. Esto es posible si el Estado, al tiempo que otorga poder a las comunidades, transfiere los conocimientos y capacidades necesarias para que la participación sea incluyente y efectiva; lo cual se facilita cuando, además de la capacitación, se brinda información financiera y técnica para la toma de decisiones relacionadas con los presupuestos participativos.

(...) nosotros transferimos recursos a aquellas organizaciones que firman convenio con Fundasucre. Eso significa, eh... manejo de fondos públicos. Estas organizaciones pasan por un proceso de capacitación, ¿ve?; que dura tres, cuatro, eh... días, sobre cómo se deben pedir las ofertas, qué es lo que está contemplado, por ejemplo, en la Ley de Contrataciones para, eh... contratar una obra en la comunidad. <¿¿¿??> Hay una serie de reglamentos, todo el tema de las facturas, eh... según lo pide el Seniat, todo ese tipo de cosas. Si vas a contratar personal, que tengan su recibo, que paguen, o sea, todo está ahí presente, ¿no?

¿Qué está... que está sucediendo? Que aquellas organizaciones que ya han pasado por ese proceso están capacitadas para – ya ves, son las que están presentando los mejores proyectos y, por lo – y son privilegiados respecto a nosotros, en el sentido de que, como nos da mayor seguridad de que los proyectos que van a ejecutar van a estar bien ejecutados, automática** – no automáticamente, pero tienen mucho peso al momento de discutir cuáles proyectos sí, cuáles proyectos no, o cuáles organizaciones sí, que eso pone en desventaja a aquellas organizaciones que nunca han ejecutado proyectos con nosotros, ¿ve? Que tienen que hacer el curso, que tienen sus estatutos vencidos, o que nunca tienen suficiente experiencia, ¿ve?

Entonces, el proceso de capacitación para el... para el... para... lo que nosotros llamamos herramientas para el trabajo comunitario tienen que ser permanentes, porque ya hay algunos que conocen – como decimos aquí, ya conocen la caída, pues. ¡Ah! Ya saben cómo es qué se presentan los proyectos, cuál es el énfasis, cuáles son las prioridades de las alcaldías, este... cuáles son los límites – las limitaciones que tiene, en este caso Rumbo Propio, en el sentido de que nosotros grandes proyectos de infraestructura no ejecutamos; eso es la Dirección de Obras. Entonces ya ellos saben: “¡Ah! Fundasucre sólo aprueba proyectos como hasta quinientos”. Entonces, ellos ajustan su proyecto a quinientos, porque saben que más de ahí no se lo vamos a aprobar. ESO ESTÁ BIEN porque eso es, pues un paso ganado para el momento de la ejecución, pero pone en desventaja a otras organizaciones que nunca han ejecutado --proyectos con nosotros--. <pausa breve> Eso es, ¿no? (Funcionario municipal E).

Los hallazgos antes descritos se comprenden también en los planteamientos de Ganuza (2016). Al investigar quiénes participan se identifica hasta qué punto la deliberación está influida por las diferencias económicas y sociales de los participantes. Si los vecinos se involucraban de manera activa en el proceso, sin establecer entre ellos diferencias evidentes por cuestiones de raza, sexo o nivel social, el proceso deliberativo abre nuevas

oportunidades y los sesgos entre los participantes desaparecen. Podemos igualmente observar que en la investigación de Ganuza (2016) muchos procesos participativos están mediados por el perfil de las organizaciones que más experiencia han acumulado a lo largo de los años. Su posición privilegiada les asegura un lugar en la toma de las decisiones más importantes, principalmente por el capital social acumulado en términos del potencial deliberativo que poseen. El hecho de que una organización haya participado en anteriores presupuestos participativos contribuye a que adopten un papel protagónico en las asambleas. Sin embargo, este sesgo, lejos de socavar las bases de la participación, en ocasiones contribuye a disminuir algunas diferencias de edad, sexo o ideología presentes entre los ciudadanos, pues quedan minimizadas al ser partícipes de un grupo y no depender de su propia valía como ciudadanos.

La diversidad de los actores que participan del presupuesto participativo también depende del tiempo que el proceso lleve ejecutándose. Así queda expresado en las políticas de la Alcaldía del municipio Sucre en Caracas destinadas a promover la participación de todos los actores: “sabíamos que muchas de las propuestas que surgieran no iban a salir de las bases organizadas, sino de vecinos que a lo mejor no tenían experiencia organizativa, pero que tenían iniciativas de mejoras en su comunidad, y que por tanto nos tocaría recoger sus opiniones y agruparlos, organizarlos” (Funcionario municipal B).

Los presupuestos participativos más longevos son precisamente los que han logrado mayor pluralidad, donde más sectores, grupos y ciudadanos ideológicamente diversos se involucran. De allí la importancia que tiene considerar para una fase posterior del proceso participativo las devoluciones de los resultados a los entrevistados. Vale acotar que este tipo de procesos e investigaciones participativas suelen continuar, no solo con las devoluciones y sus talleres, sino también con mesas de trabajo y planes de propuestas superadoras. No obstante, por tratarse de una tesis académica, en esta investigación no se accede a esta fase del proceso participativo. En lugar de ello, se plantea un análisis de la complejidad de las situaciones a las que se plantea acercarse. El fin es, como señala Paño Yáñez (2012), ofrecer elementos de análisis a las autoridades para que vayan en la búsqueda de esa diversidad de actores a través de estrategias de promoción focalizadas.

CONCLUSIONES

La posibilidad de que los presupuestos participativos abran paso a procesos reales de democracia participativa en el Distrito Metropolitano de Caracas debe analizarse desde las consecuencias que tuvo la Constitución Nacional de 1999 y los cambios en la orientación política del Estado sobre el proceso participativo en Venezuela en el año 2005. Esto último se materializó en la arquitectura legal del denominado Estado Comunal, un hecho de especialísima importancia debido al impacto que tuvo en una de las leyes que más influencia tiene en el presupuesto participativo: la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (a partir de sus reformas de los años 2010 y 2015).

La normativa que el Estado estableció para regular y fomentar los presupuestos participativos representa un elemento de análisis de primer orden. Tanto en municipios gobernados por el Partido Socialista Unido de Venezuela, como en aquellos dominados por fuerzas que no se inscriben en el modelo del Socialismo del Siglo XXI, que en su momento difundió Hugo Chávez Frías, el diseño organizacional unitario no ha logrado imponerse. En este hecho probablemente influyen las dificultades de llevar a la práctica un marco legal que ha sido constantemente modificado, como también las características de las organizaciones sociales de cada localidad, que condicionan la constitución y funcionamiento de los presupuestos participativos, impidiendo que se imponga la visión contenida en el marco legal.

De los municipios estudiados vale rescatar algunos análisis fundamentales. Aunque en todos los cabildos el presupuesto participativo es una noción bien arraigada en las comunidades e instancias de gobierno, cada municipio lo implementa de un modo particular y distintivo. De todos, el municipio Sucre es el que ha enfrentado más problemas derivados de la polarización política que vive Venezuela. Por contener dentro de él algunas de las circunscripciones que más votos aportan a cualquier proceso electoral en el país, y por ser uno de los sectores donde las clases populares del Distrito Metropolitano de Caracas se hacen sentir con mayor fuerza, Sucre ha sido el municipio que más cantidad de cambios ha tenido que implementar para ajustar el presupuesto participativo a las disímiles realidades que alberga en sus fronteras. La polarización, aunque fue un factor que en sus inicios entorpeció el desarrollo de las gestiones participativas, con el tiempo ha abierto la posibilidad de generar espacios de convivencia y coincidencia que anteriormente eran escasos. Esto mismo, además, ha permitido ver que el

presupuesto participativo no atañe exclusivamente a las organizaciones vecinales que históricamente han representado a los vecinos en los asuntos de interés urbano. Además de ellas, en Sucre el presupuesto participativo se ha abierto a nuevos tipos de organizaciones, como culturales y deportivas, que anteriormente no encontraban espacios de participación importantes dentro de las comunidades. A su vez, de todos los municipios estudiados, Sucre ha sido uno de los pocos que ha creado una instancia o dependencia exclusiva para atender los presupuestos participativos. Pero siendo así, esto no debe entenderse como un intento de que otras oficinas e instancia de la Alcaldía se desentiendan de la gestión presupuestaria en el marco de la participación. Todo lo contrario. La creación de esta instancia (Fundasucre) fue, precisamente, una iniciativa para coordinar y gestionar la acción de todos los departamentos y oficinas que, se esperaba, debían involucrarse en el presupuesto participativo, aunque, todavía, sin alcanzar el éxito esperado.

A diferencia del municipio Sucre, Chacao ha sido un municipio donde los problemas de la polarización no se han hecho sentir de la misma manera como sucede en Sucre. Por tratarse de un municipio más homogéneo y sin las desigualdades sociales que existen en Sucre, Chacao ha enfrentado la polarización de un modo particular y distintivo. Ha sido el enfrentamiento entre los vecinos organizados y las autoridades del Ejecutivo Nacional las que han marcado la pauta en la disyuntiva por el hecho participativo. Chacao, además, es uno de los municipios estudiados donde el presupuesto participativo es más longevo, teniendo por ello un cúmulo de experiencias que lo convierten en uno de los más organizados respecto a la inversión social que se ejecuta y consulta con la comunidad. Al igual que ocurre en El Hatillo, como veremos más adelante, Chacao interpreta los problemas del presupuesto participativo no tanto en términos de la polarización, como si hace Sucre, sino en función de la falta o ausencia de compromiso vecinal con la gestión del cabildo. Esta postura, afianzada en la idea de la corresponsabilidad, establece que, si las comunidades desean más poder, y administrar ellas mismas los bienes comunitarios, deben entonces demostrar que están capacitadas para hacerlo. ¿De qué vale exigir participación si no se asiste a las reuniones que convocan las autoridades, si no cumplen con las mínimas normas de convivencia social? Se desprende de esto que es fácil exigir desde la posición de beneficiario, pero no tanto cuando se tienen que asumir responsabilidades de carácter colectivo.

Lo mismo sucede en El Hatillo. Este municipio, el más pequeño en población de todo el Distrito Metropolitano de Caracas, pero a su vez el que más problemas enfrenta en términos de servicios y necesidades básicas, quizás por albergar zonas rurales importantes,

manifiesta como principal dificultad la ausencia de recursos y la escasa voluntad de los vecinos para involucrarse en los problemas de la comunidad. De allí la queja de los funcionarios y su impotencia cuando afirman que están de manos atadas si los vecinos no se deciden a participar activamente en sus problemas. Es común, así, tanto en Chacao como en El Hatillo, colocar una parte de las responsabilidades en los “problemas culturales” del venezolano o la ausencia de una “cultura cívica”.

Por su parte, el municipio Baruta responde a una dinámica muy particular. De modo distinto al resto de los municipios, aquí el presupuesto participativo es ejecutado en su totalidad por el Cabildo. Se afirma, en este sentido, lo “delicado” que resulta asignar recursos financieros directamente a las comunidades. Aunque éstas participan en el resto de las fases presupuestarias, la Alcaldía es la única autorizada para ejecutar esos recursos. A pesar de esto, y de la probable desconfianza hacia las comunidades que se infiere de esta decisión, Baruta es un municipio donde esta investigación pudo constatar que existe un profundo conocimiento de las autoridades respecto a los problemas que enfrentan sus comunidades. Esto se observó en la fluidez con que los funcionarios del cabildo, y los miembros del Consejo Local de Planificación Pública, recreaban en sus discursos las particularidades de cada una de los sectores que conformaban la comunidad, al punto de conocer los nombres de los presidentes de asociaciones de vecinos, juntas comunales, los intereses que cada uno perseguía, sus demandas, etc. siendo que éste es, el único cabildo que no asigna recursos a sus comunidades para que ellas mismas lo ejecuten.

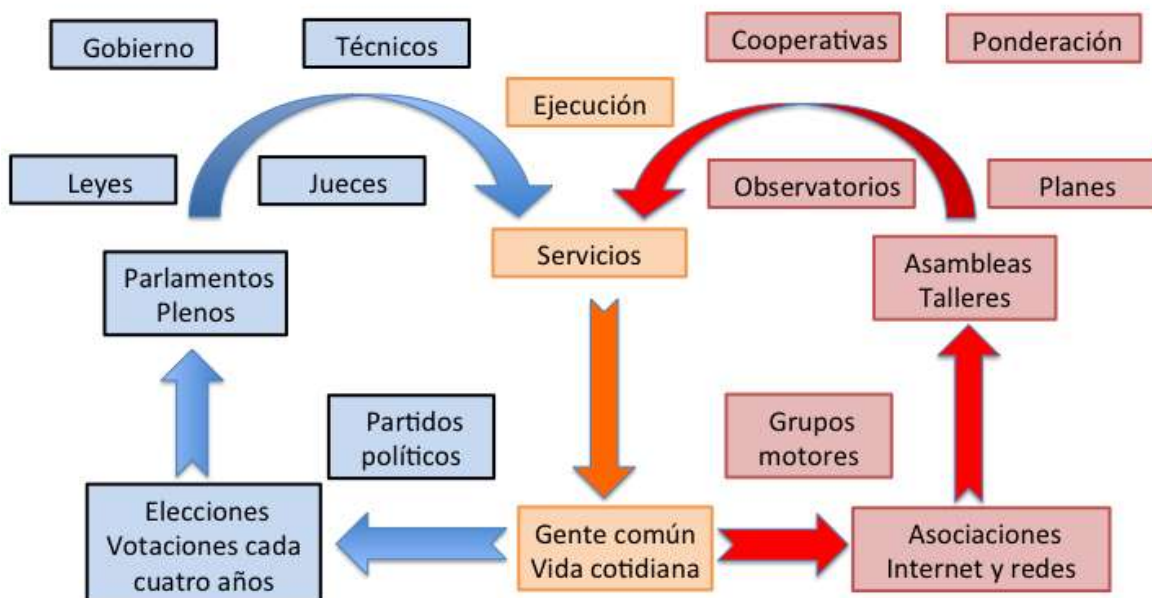
Por último, el municipio Libertador, a diferencia del resto, es el único cabildo caraqueño gobernado por el Partido Socialista Unido de Venezuela, y por tanto el que se adhiere al pensamiento del Socialismo del Siglo XXI que se esbozó en esta investigación. De todas las experiencias de presupuestos participativos estudiadas, el municipio Libertador destaca por su visión técnica del proceso. Es, así, el cabildo donde el ordenamiento legal se materializa con más fuerza en los discursos. Es también la institución, junto a su Consejo Local de Planificación, donde la información se mostraba de manera más formal y rigurosamente presentada. A diferencia del resto, este fue el municipio donde sus autoridades mostraron mayor cooperación con otras instancias del Estado venezolano, lo cual se manifestó en las constantes manifestaciones de apoyo logístico, legal y comunitario que el Consejo Local de Planificación establecía con los ministerios del Gobierno Nacional, el Tribunal Supremo de Justicia y las misiones socialistas. De hecho, buena parte del presupuesto participativo de este cabildo se administra en coordinación o

con el apoyo de diversas instancias oficiales ligadas al Estado, un hecho que fue escaso en los discursos de los otros municipios.

De este análisis sobre cada uno de los presupuestos participativos estudiados destaca la posibilidad de que este dispositivo sea efectivamente aprovechado para el desarrollo de la razón pública. Es por esto que podemos afirmar, introduciendo la propuesta de Villasante, sobre el doble circuito democrático, que el ciclo de la democracia representativa se engrana con el de la participación, en un movimiento que podría dar respuesta a las demandas de la sociedad y de las políticas democráticas de los gobiernos. En el siguiente diagrama se observa, que al introducir la idea del “Doble circuito democrático”, pueden hacerse complementarias las democracias representativas y las de construcción colectiva de las iniciativas, en especial si se saben separar en sus lógicas y caminos, y luego articular con las Mesas técnicas para que se ejecuten sus decisiones de forma conjunta y más eficiente.

DIAGRAMA 3

Doble circuito democrático



Fuente: Tomás Rodríguez-Villasante (2015) Presentación pública. Madrid.

Nuevas formas de democracia (deliberativa, participativa, directa) parecen estar en emergencia al inicio del siglo XXI en Venezuela. Aunque su futuro aún es incierto, los ideales de libertad, igualdad y justicia tienen cada vez más sentido para el común de la

gente. Es por esto que, para que el presupuesto participativo goce de legitimidad en los municipios estudiados, vistos a través de las teorías deliberativas, el sujeto colectivo y plural que lo encarna debe estar organizado para funcionar en el ámbito público. Pero como quiera que la discusión no abarca exclusivamente a los ciudadanos, sino también al Estado, las instituciones municipales deben responder a los estándares de la legitimidad democrática de estos tiempos, en otras palabras, a los principios de la deliberación.

Ni la democracia ni el presupuesto participativo pueden plantearse como solución general para cualquier problema. La idea de Villasante a este respecto es fundamental: “cualquiera desde su vida cotidiana se puede y se debe sentir capacitado para poder iniciar un proceso [participativo] y darle seguimiento”. No obstante, los presupuestos participativos estudiados en la presente investigación enfrentan el reto de las relaciones Estado-sociedad y la forma cómo estas se construyen en algunos sectores de la población.

De la particular relación Estado-sociedad que existe en Venezuela resaltan dos cuestiones: por una parte, la importancia del “cómo” hacer que el enfoque participativo funcione. La sociopraxis operacionaliza las ideas sobre el debate público y la deliberación. En otras palabras: la sociopraxis ejercita las libertades, porque es un estilo de canalizar la agencia individual y colectiva que busca acercarse a la gente; pero no con la idea de que sustituyan la visión técnica y científica de los problemas y sus soluciones, sino precisamente, como afirma Villasante, para captar la complejidad de los saberes de la gente. Más allá de la razón lógica, las razones contradictorias entre sí representan un campo relacional que, cuando se sabe aprovechar, ofrecen herramientas para hacer construcciones colectivas que permitan superar los dilemas en que estamos inmersos. Esto es posible en la medida que se planifiquen talleres con devoluciones participativas de los multilemas de esta investigación, para dar seguimiento a un proceso más completo de sociopraxis. Aunque en esta investigación la fase de las devoluciones participativas no pudo ser realizada, confiamos en que el material y los multilemas que aquí presentamos sirvan para que los municipios, las comunidades y la ciudadanía de Caracas empleen estos materiales y le den continuidad más allá de las disputas de posiciones cerradas y sectarias.

Otro desafío es el empoderamiento a través del aprendizaje y desarrollo de las capacidades para intervenir en la esfera pública, cuestión que está en la esencia de la sociopraxis, que en sí misma es el resultado del aprendizaje en los propios movimientos sociales. De modo que la participación constituye un fin en sí misma (A. Sen). En los resultados de la presente investigación esta idea es consustancial con el incremento del razonamiento colectivo en el ámbito público no estatal. También representa lo que se sitúa

en el protagonismo ciudadano; es decir, no se trata solamente de participar para señalar los errores que cometen nuestros representantes, o generar opinión pública respecto a un problema de la sociedad. Es mucho más que esto: significa deliberar para producir socialmente sobre un espacio urbano que deseamos de un modo específico y particular: tomar decisiones y asumir responsabilidades sobre el bien comunitario.

Partiendo de las consideraciones más amplias expuestas anteriormente, a lo particular en relación a los presupuestos participativos del Distrito Metropolitano de Caracas, debe resaltarse que el marco legal de la participación en Venezuela se define sobre el ideal de la democracia participativa y protagónica. No obstante, la legislación vigente contiene elementos que podrían favorecer la exclusión política y la restricción de algunas libertades ciudadanas. Lo primero, porque tiende a negar el pluralismo de intereses políticos característico de la sociedad contemporánea y venezolana en particular. Lo segundo, porque el Estado, a la vez que juega un papel promotor de la participación, tutela los procesos deliberativos por medio del otorgamiento de recursos financieros que favorecen el control político-administrativo de las instancias participativas. De modo que la contradicción entre el ideal protagónico del Socialismo del Siglo XXI y la legislación vigente no favorece el hecho participativo, al tiempo que la tutela financiera concebida de un modo centralizado es contraria al espíritu de la comuna, tal como lo expresó el miembro de un Consejo Local de Planificación del municipio Libertador: [No hay verdadera participación] “si no tenemos los recursos (...) el autogobierno comunal se ve limitado (...) porque va a seguir dependiendo de quién le da el dinero, o sea, el Poder Público Nacional” (Funcionario municipal G).

Frente a esta situación y siendo la promoción de una cultura de la deliberación el reto más importante para los presupuestos participativos que estudiamos, la sociopraxis se presenta como una opción metodológica, que facilita la solución de los problemas y contribuye al restablecimiento y expansión de la democracia a nivel local.

Al abordar la sociopraxis como herramienta de trabajo de esta investigación, los multilemas nos ayudaron a captar la complejidad de los municipios estudiados desde sus propias paradojas. Por ejemplo, cuando a los líderes comunitarios se les preguntó cuál era el principal problema que enfrentaban en sus vecindarios, y cuál era la solución que ellos planteaban, muchos respondieron que su dificultad más importante era la desatención de las autoridades, y que la solución consistía en una mayor comunicación con las instancias del poder municipal. Aunque esta aparente oposición resumía una parte del sentimiento comunitario, no consideraba que los mismos vecinos habían sido testigos de

intervenciones donde la comunicación se había incrementado sin dejar los resultados esperados, especialmente cuando el diálogo contenía elementos intervencionistas. Resultados como éste contribuyen a que las comunidades tengan sentimientos encontrados respecto a la participación, al punto que aprueban y rechazan, al mismo tiempo, la comunicación entre las autoridades y las comunidades. Por lo tanto, el problema no debe seguir encasillándose en la típica “ausencia de comunicación entre los vecinos y las autoridades”, sino en el contenido, calidad y fines que se persiguen cuando los diálogos se materializan.

Aun así, los discursos de los entrevistados mostraron el valor prominente de la participación en el ámbito comunitario e institucional. Sin embargo, este hecho no nos permite afirmar que el incremento y frecuencia de la participación, o incluso su disminución, obedecieran a la polarización de la política venezolana. Cuando la polarización salió a colación en nuestros multilemas, por un lado, aparecieron discursos muy clarificados; y por otro, elementos de análisis claramente paradójicos. Los aspectos de naturaleza más clarificada se relacionaban con la forma transparente en que los vecinos reconocían las ventajas de la participación cuando esta se materializaba sin discriminación por ideologías o afiliaciones partidistas. Pero esta realidad se hacía turbia, paradójicamente, si la participación producía beneficios en medio de escenarios poco transparentes y alejados de las normas formalmente establecidas. El mensaje parecía ser, entonces, que la participación podía producir beneficios aun cuando no se ajustara plenamente a los valores de la democracia participativa. De este modo, y a pesar de los límites encontrados, tal como se evidenció en los multilemas de esta investigación, existe cierta capacidad de innovación, y de superación en algunos casos, que son interesantes destacar.

Otra conclusión que se desprenden del estudio es el escaso impacto de los nuevos modelos de gestión municipal en dos amplios sentidos: el primero, por el reducido número de sectores y personas que se han beneficiado de esta práctica en los municipios del Distrito Metropolitano de Caracas. El segundo, a propósito de la baja incidencia de los presupuestos participativos en las políticas globales de Caracas.

Si bien los presupuestos participativos estudiados distan mucho de ser un modelo de gestión a gran escala, su mayor reto, en la actualidad, es de otra naturaleza: superar el letargo que sufren cuando la participación —producto de la rutina, la polarización y la ausencia de recursos— termina en manos de delegados que imponen modelos representativos de gestión local.

Más allá de estas disertaciones, los presupuestos participativos de Caracas han tenido logros valiosos. La evidencia es que representan una propuesta distinta a los modelos de democracias estrictamente representativos del pasado. Mejorar todavía más plantea una crítica a la forma en que estos dispositivos enfatizan, en ocasiones, su carácter localista, algo que hacen sin reflexionar suficientemente en las consecuencias de circunscribir la participación a poblaciones específicas. Sobre esto hemos dado respuesta a lo largo de la investigación, especialmente cuando, al dar cuenta de los objetivos específicos, conseguimos que la sociopraxis como metodología participativa, y la producción social del espacio como ideal que sustenta la apropiación de los bienes comunes por parte de la ciudadanía organizada, representan el marco desde el cual puede construirse una democracia desde abajo y sin sectarismos.

Esto es fundamental para dar cuenta del Objetivo específico 1: “Elaborar, desde la perspectiva de la sociopraxis y la producción social del espacio, un marco conceptual y analítico de la participación en la planificación urbana”. Así, en esta investigación observamos un hecho fundamental: superar la polarización política en los procesos participativos del Distrito Metropolitano de Caracas pasa por reconocerla sin necesidad de confrontarla mediante la negación o la imposición de una autoridad. Por el contrario, es necesario profundizarla mediante la deliberación, discutiendo en cada comunidad sus efectos, razones y justificaciones. De hecho, la experiencia del municipio Sucre sirve de ejemplo: superar la polarización fue posible en la medida que este problema abrió oportunidades a mecanismos de participación más creativos e innovadores.

Respecto al objetivo específico 2 y 3, que plantean, respectivamente, “Analizar críticamente los presupuestos participativos...” y “Derivar recomendaciones para fortalecer los presupuestos participativos...”, resultó claro a lo largo de toda la investigación que ampliar el modelo participativo pasa probablemente por redefinir los principios de la participación y sumar a sectores de la sociedad más diversos y plurales. De lo contrario, es posible que este modelo de gestión municipal se transforme en una micro experiencia localista y territorial, y no en un modelo de democracia que impacte en la realidad de Caracas y sus instituciones democráticas.

REFERENCIAS BIBLIODOCUMENTALES

- Abellán, J. (2011). *Conceptos políticos fundamentales. Democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Aedo, C. (2014). *Innovació democrática y empoderamiento: estudio comparado de ocho experiencias de presupuesto participativo en Chile*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Alberich, T. (2016). *Desde Las Asociaciones de Vecinos al 15m y las Mareas Ciudadanas*. Dykinson. Madrid.
- Alberich, T. (2010). *Argumentos para la negociación con ayuntamientos y gobiernos locales (para convencerles de que hagan IAPs y procesos participativos)*. Cuadernos CIMAS. Madrid.
- Alcaldía Metropolitana de Caracas. (2012). *Avances del Plan Estratégico Caracas Metropolitana 2020. 2008-2012 Avances de un nuevo modo de gestión*. Caracas: Instituto Metropolitano de Urbanismo.
- Alguacil, J. (2000). Ciudad, ciudadanía y democracia urbana. *Documentación Social*, 159-177.
- Alguacil, J. (2014). Presupuestos participativos. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 204-210.
- Allegretti, G., García Leiva, P., & Paño Yáñez, P. (2011). *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Málaga: Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga.
- Almandos, L. (2003). *Igualdad y diferencia en la democracia ateniense*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Alvarez, R. (2009). Caracas: una ciudad de múltiples indefiniciones. *Revista Universitaria de Investigación y Diálogo Académico*, 1-19.
- Annunziata, R. (2011). “Proximidad”, representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 57-70.
- Asamblea Nacional. (1 de octubre de 2009). Ley Especial de Régimen Municipal a dos niveles del Área Metropolitana de Caracas. *Gaceta Oficial # 39276*. Caracas, Venezuela.
- Astudillo Banegas, J., Villasante, T., Correa Herrera, F., Piedra Martínez, A., Cumbe Juela, M., Andino Espinoza, S., Álava Atience, G. (2015). Herramientas para la participación social. *Acordes*, 68.
- Azzelini, D. (2010a). “El difícil camino hacia una economía solidaria, popular y socialista en Venezuela: De las cooperativas y la cogestión a la economía comunal y los consejos de trabajadores”, *Otra Economía, Revista Latinoamericana de Economía Social y Solidaria* Volúmen IV - Nº 6 –Buenos Aires, pp. 134-151.
- Azzelini, D. (2010b). “Constituent Power in Motion: Ten Years of Transformation in Venezuela”, *Socialism and Democracy*, London, pp. 8-31.
- Barber, B. (1998). Democracia fuerte. En Del Águila, Vallespín, & y otros, *La democracia en sus textos* (págs. 281-296). Madrid: Alianza.
- Biardeau R, J. (2007). “¿El proceso de transición hacia el nuevo socialismo del siglo XXI?: Un debate que apenas comienza”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* v. 13, n.2, pp. 145-179, Caracas. Consultado en: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1315-64112007000200009&script=sci_arttext
- Bloj, C. (2009). El “presupuesto participativo” y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias. Santiago de Chile: CEPAL.

- Bobbio, N. (2005). *Teoría general de la Política*. D.F. México: Trotta.
- Bovero, M. (2001). Gramática de la democracia. Principios y desarrollos. En M. Bovero, & L. Ferrajoli, *Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas* (págs. 33-55). México, D.F.: Instituto Federal Electoral.
- Breiger, R. (2000). Control social y redes sociales: un modelo a partir de Georg Simmel. *Política y Sociedad* (33), 57-72.
- Brewer-Carías A. (2010). Sobre el Poder Popular y El Estado Comunal en Venezuela (O de cómo se le impone a los venezolanos un Estado Socialista, violando la Constitución y en fraude a la voluntad popular), mimeo, París.
- Cabannes, Y. (2004). ¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? 72 respuestas a Preguntas Frecuentes sobre Presupuestos Participativos Municipales. Quito: UN-Hábitat.
- Calderón Concha, P. (2009). Teoría de conflictos de Johan Galtung. *Revistas Paz y Conflictos*, 60-81.
- Chávez, D. (2011). Polis y demos. El marco conceptual de la democracia local participativa. En A. Falck, & P. Paño Yáñez, *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual* (págs. 23-45). Málaga: Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga.
- Cohen, J. (2007). Deliberación y legitimidad democrática. *Cuaderno Gris*, 127-145.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (2009, 19 de febrero). Gaceta Oficial de la República, N° 5.908 [Incluye Enmienda N° 1. Extraordinaria]. Venezuela.
- Crocker, David (2008). *Ethics of Global Development. Agency, Capability and Deliberative Democracy*, Cambridge University Press.

- Dahl, R. (2001). La poliarquía. En A. Batlle, *Diez textos básicos de Ciencia Política* (págs. 77-92). Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- De Lima, B. I. (2009). La transcripción, las transcripciones: pautas para el manejo escrito de textos orales por historiadores Interculturalidad y Diversidad. *Cuadernos del GIECAL N° 4*, 131-157.
- De Sousa Santos, B. (2004 a). *Democracia de alta densidad*. La Paz: Corte Nacional Electoral de Bolivia.
- De Sousa Santos, B. (2004 b). *Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*. (I. L. Sociales, Ed.) Quito: Abya Yala.
- De Souza, U. (2012). Presupuesto Participativo. Experiencia de Porto Alegre y del Estado de Río Grande del Sur. En T. Villasante, M. Canales, K. Duarte, F. Palacios, & A. Opazo, *Construyendo democracias y metodologías participativas desde el Sur* (págs. 17-28). Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Dietrich, H. (2003). “Tres criterios para definir una economía socialista”, *Utopía y Praxis Latinoamericana*. Año 8, No. 20, pp. 117-132. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/279/27902008.pdf>
- Engels, F. (1873). *Contribución al problema de la vivienda*. Recuperado el 25 de mayo de 2016, de Archivo Marx-Engels: <https://www.marxists.org/espanol/m-e/1870s/vivienda/>
- Ferrajoli, L. (2001). Sobre la definición de democracia. Una discusión con Michelangelo Bovero. En L. Ferrajoli, & M. Bovero, *Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas* (págs. 11-32). México, D.F.: Instituto Federal Electoral.
- Friedmann, J. (1992). *Empowerment: The Politics of Alternative Development*. Massachusetts: Wiley-Blackwell.

- Fung, A., & Wright, E. (Marzo de 2001). Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics & Society*, 29(1), 5-41.
- Ganuza, E. (13 de diciembre de 2016). *La deliberación en acción: un estudio comparado de los presupuestos participativos en Brasil y España*. Obtenido de Federación Española de Sociología: <http://fes-sociologia.com/la-deliberacin-en-accin-un-estudio-comparado-de-los-presupuestos-participativos-en-brasil-y-espaa/congress-papers/1088/>
- Ganuza, E. et. al. (2012). *La Democracia en Acción. Una visión desde las metodologías participativas*, Ed. Antígona Procesos Participativos, Madrid, España.
- Ganuza, E., & Francés, F. (2013.). XI Congreso Español de Sociología. *La deliberación en acción: un estudio comparado de los presupuestos participativos en Brasil y España*. Madris.
- García Guadilla, M. P. (Enero-abril de 2008). La praxis. (R. V. Sociales, Ed.) *La praxis de los consejos comunales en Venezuela: ¿Poder popular o instancia clientelar?*, 14(1), 125-151.
- García-Guadilla, M.P. (2008): “El poder popular y la democracia participativa en Venezuela: los consejos comunales”. Ponencia presentada en la II Conferencia de la sección venezolana de la Latin American Studies Association (LASA), Caracas.
- García Marzá, D. (1996). Un modelo deliberativo de democracia participativa. *Arbor*, 97-124.
- Garrett Hardin, J. (1995). La tragedia de los comunes. (I. N. Ecología, Ed.) *Gaceta Ecológica* (37).
- Garrido, J. (2002). *Planificación participativa para el desarrollo local*. Madrid: Cuadernos CIMAS.

- Giménez Mercado, C., & Rodríguez Vásquez, J. (2015). Enfoque de capacidades y participación. La contribución de la socio-práxis. Reflexiones desde la experiencia venezolana. En N. Vieira Ramos, & T. Villasante, *De Sur a Norte. Metodologías participativas desde la socio-práxis* (págs. 35-66). Sao Borja: Faith.
- Giordani, J. (1997). “Transición socio-política de la Venezuela de fin de siglo bajo una perspectiva socialista”, *Revista Cuadernos del CENDES*, Año 14, N° 34, pp. 177-189, Caracas.
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, 03-28.
- Goldfrank, B. (2011). “Los Consejos Comunales: ¿Avance o retroceso para la democracia venezolana?”, en *Iconos Revista de Ciencias Sociales*, Ecuador, 41-55.
- Gómez Calcaño, L. (2006). Actas del Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: Viejas y nuevas alianzas entre América Latina y España. *El impacto del conflicto político sobre las organizaciones de la sociedad civil en Venezuela: el dilema entre participación y representación*. Consejo Español de Estudios Iberoamericanos.
- González Marregot, M. (2012). *Perfil institucional del Poder Público Estatal en Venezuela*. Caracas: Gestión de Cambio para el desarrollo comunitario.
- González Marregot, M. (2014a). “Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP). Una oportunidad de participación democrática en riesgo”. En M. González Marregot, C. Romero Mendoza, C. Salazar Calderón, & D. Helmeyer, *Impacto de los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP) sobre la participación*, pp. 47-63, Ed. Gestión de Cambio-Fundesmi-CLPP, Municipio Baruta, Caracas, Venezuela.

- González Marregot, M. (2014b). *Los Consejos Locales de Participación Pública*. Caracas, Venezuela, material mimeografiado.
- González Rodríguez, P. (2006). El uso del tetralema como una herramienta. La experiencia aportada por la investigación participativa sobre las miniqueserías artesanales de Tenerife. *Cuadernos de Trabajo Social*, 297-330.
- Goonewardena, K. (2012). Henri Lefebvre y la revolución de la vida cotidiana, la ciudad y el Estado. *Urban*, 1-15.
- Habermas, J. (1998). *Factidad y validez. Sobre el Derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.
- Hamilton, A., Madison, J. & Jay, J. (1994). *El federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Harvey, D. (2009). *Cosmopolitanism and the Geographies of Freedom*. New York: Columbia University Press.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes: del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Ediciones Akal, S. A.
- Innes J. & Booher D. (2010). *Planning with Complexity. An introduction to collaborative rationality for public policy*, Routledge, New York.
- Instituto Nacional de Estadística. (2013). *División político territorial de la República Bolivariana de Venezuela 2013*. Caracas: INE.
- Instituto Nacional de Estadística. (2014). *XIV Censo nacional de población y vivienda. Resultado por entidad federal y municipio del Distrito Capital*. Caracas: INE.
- Instituto Nacional de Estadística. (24 de enero de 2017). *Estadísticas demográficas*. Obtenido de INE: http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=category&id=95&Itemid=26

- Kvale, S. (2011). *Las entrevistas en investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lander, E. (1992). Sociedad civil y democracia en Venezuela. *Revista SIC* (543), 139-140.
- Lefebvre, H. (1978). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península.
- Lefebvre, H. (1983). *La revolución urbana*. Madrid: Alianza editorial.
- Lefebvre, H. (1976). *Espacio y política*. Barcelona: Ediciones Península.
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swiny.
- Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas. (2015, 3 de junio). *Gaceta oficial de la República de Venezuela*, N° 6.184 [Extraordinaria]. Venezuela.
- Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (LCLPP). (2002, 12 de junio). *Gaceta oficial de la República de Venezuela*, N° 37.463. Venezuela.
- Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (LCLPP). (2006, 26 de diciembre). *Gaceta oficial de la República de Venezuela*, N° 38.591. Venezuela.
- Ley de los Consejos Locales de Planificación. (2010, 30 de diciembre). *Gaceta oficial de la República de Venezuela*, N° 6.017 [Extraordinaria]. Venezuela.
- Ley del Poder Público Municipal (LPPM). (2010, 28 de diciembre). *Gaceta oficial de la República de Venezuela*, N° 39.575. Venezuela.
- Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (LOPPP). (2010, 21 de diciembre). *Gaceta oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 6.011 [Extraordinaria]. Venezuela.
- Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (LOPPP). (2014, 18 de noviembre). *Gaceta oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 6.148. Venezuela.

- Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. (2010, 22 de febrero). Gaceta oficial de la República de Venezuela, N° 5.963 [Extraordinaria]. Venezuela.
- Lieberherr, F. (2003). El presupuesto participativo: Herramienta de una democracia participativa. *Urban News. Dirección del Desarrollo y de la Cooperación*, 1-4.
- López Maya, M. (2008). Innovaciones participativas en la Caracas bolivariana: la MTA de La Pedrera y la OCA de Barrio Unión-Carpintero. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 65-93.
- Machado, J. (2009a). “A pesar de todo, la participación funciona. Qué dicen las comunidades”, *Revista SIC*, No. 713, Centro Gumilla, Caracas, 115-126.
- Machado, J. (2009b): “Participación social y consejos comunales en Venezuela”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 1:173-185.
- Maingon, T., & Briceño, H. (2015). Avances y retrocesos de la democracia participativa en Venezuela. Caracas: Friedrich Ebert Stiftung Venezuela.
- Manin, B. (2006). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Martín Gutiérrez, P. (2015). La participación de los actores y el abordaje de la incertidumbre en la planificación. En N. Vieira Ramos, & T. Villasante, *La participación de los actores y el abordaje de la incertidumbre en la planificación* (págs. 117-147). Sao Borja: Faith.
- Martínez M. (2006). “La participación social en el urbanismo, en los límites de la realidad”. Boletín CF+S 34 de la Biblioteca de Ciudades para un Futuro más Sostenible. Obtenido en: <http://habitat.aq.upm.es/>
- Martínez Lorea, I. (2013). Henri Lefebvre y los espacios de lo posible. En H. Lefebvre, *La producción del espacio* (págs. 9-30). Madrid: Capitán Swiny.

- Monedero, J. C. (2008). "Hacia una filosofía política del socialismo del siglo XXI. Notas desde el caso venezolano", *Revista Cuadernos del CENDES*, Año 25, N° 68, pp. 71-106, Caracas.
- Monedero, J. C. (2009). "El gran debate de la Venezuela de hoy. Utopías con los pies en el suelo", *Revista SIC* No. 718, Centro Gumilla, Caracas, pp. 15-31.
- Montañés Serrano, M. (2002). *Interpretación de textos y discursos al servicio del desarrollo local en Metodologías y presupuestos participativos*. Madrid: IEPALA.
- Montecinos, E. (2011). Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿Complemento o subordinación a las instituciones representativas locales? *Revista de Ciencia Política*, 63-89.
- Montecinos, E. (2012). Democracia y presupuesto participativo en América Latina. La mutación del presupuesto participativo fuera de Brasil. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 61-96.
- Morais, N. (2011a), "Presupuesto Participativo: la participación como espacio de coordinación transversal de diferentes políticas públicas" en Andrés Falck y Pablo Paño Yáñez (ed.), *Democracia participativa y presupuestos participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual*, Málaga, España". Parlocal.
- Morais, N. (2011b). Más allá del Presupuesto Participativo: la participación como espacio de coordinación transversal de diferentes políticas públicas. En A. Falck, & P. Paño Yáñez, *Democracia participativa y presupuestos participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual* (págs. 47-61). Málaga: Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga.
- O'Donnell, G. (1996). *El Estado burocrático autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

- Paño Yáñez, P. (2012). Sobre insuficiencias y malas prácticas en la realización de Presupuestos Participativos. Una reflexión para su mejora tras más de 20 años de implementación. En T. Villasante, M. Canales, K. Duarte, F. Palacios, & A. Opazo, *Construyendo democracias y metodologías participativas desde el Sur* (págs. 77-98). Santiago de Chile: LOM ediciones.
- Paquot, T. (2012). Releer El derecho a la ciudad de Henri Lefebvre. *Urban*, 1-8.
- Píres, Pedro (1995): "Actores sociales y gestión de la ciudad". *Revista Ciudades*. 28.
- Red CIMAS (2015). *Metodologías Participativas. Sociopraxis para la creatividad social*, Ed. DEXTRA, Madrid, España.
- Reforma del Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. (2012, 17 de mayo). *Gaceta oficial de la República de Venezuela*, N° 39.924. Venezuela.
- República Bolivariana de Venezuela – Ministerio del Poder Popular para las Comunas y la Protección Social (2013). *Resultados del Censo Comunal 2013*, Consultado 7 Octubre 2013: <http://censo.mpcomunas.gob.ve>
- Rodrigues de Caires, C. (2016). El diseño del presupuesto participativo en Venezuela: apuntes a partir de una experiencia municipal. *Cuadernos del Cendes*, 1-28.
- República Bolivariana de Venezuela – Presidencia (2007). *Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista de la Nación. Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*, Caracas.
- Richardson, Harry (1999) "Democratic Intentions," in Bohman J. and Rehg W. (Ed.) *Deliberative Democracy*, Massachusetts Institute of Technology, MIT Press, Cambridge, pp. 349-382.
- Rodrigues de Caires, C. M. (2015). El diseño del presupuesto participativo en Venezuela: apuntes a partir de una experiencia municipal. *Cuadernos del CENDES*, 1-28.

- Rodríguez Vásquez, Juan Carlos & Lerner, Josh. (2007). “¿Una nación de democracia participativa? Los consejos comunales y el sistema nacional de planificación en Venezuela”. *Revista SIC No. 693*, pp. 115-126.
- Romero Mendoza, Carlos (2015). “La recuperación de las Parroquias y sus Juntas Parroquiales”. Recuperado el 20 de mayo de 2016, de: *PolitiKa UCAB*: [HYPERLINK "https://politikaucab.net/2015/05/22/la-recuperacion-de-las-parroquias-y-sus-juntas-parroquiales"](https://politikaucab.net/2015/05/22/la-recuperacion-de-las-parroquias-y-sus-juntas-parroquiales).
- Salamanca, L. (2003). La sociedad civil en dos tiempos: 1979-2002. *Revista Politeia*, 119-156.
- Salazar Calderón, Carlota (2014). “Los Consejos Locales de Planificación Pública: Instrumento de gobernanza o entelequia constitucional. Caso: Municipio Diego Bautista Urbaneja del estado Anzoátegui”. En M. González Marregot, C. Romero Mendoza, C. Salazar Calderón, & D. Helmeyer, *Impacto de los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP) sobre la participación*, pp. 20-34, Gestión de Cambio-Fundesmi-CLPP, Municipio Baruta, Caracas, Venezuela.
- Taylor, S., & Bogdan, R. (1994). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Paidós.
- Varea Oro, A. (2015). *La arquitectura del territorio. Los entramados sociales como herramienta de proyecto*. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia.
- Villasante, T. (2006 a). *Desbordes Creativos: Estilos y estrategias (implicativas) desde la complejidad social*. Madrid: Catarata.
- Villasante, T. (2006 b). La socio-praxis: un acoplamiento de metodologías implicativas. In Canales (compilador) *Metodología de Investigación Social. Introducción a los Oficios*. Santiago de Chile: LOM.

- Villasante, T. (2007-a). Seis saltos que practicamos por los caminos de la complejidad social. *Política y Sociedad*, 73-94.
- Villasante, T. (2007-b). Una articulación metodológica: desde textos del Socio-análisis, I(A)P, F. Praxis, Evelyn F. Keller, Boaventura S. Santos, etc. *Política y Sociedad*, 141-157.
- Villasante, T. (2010). “Historias y enfoque de una articulación metodológica participativa”, en Cimas cuadernos: http://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/08/m_TVillasante_HISTORIAS.pdf
- Villasante, T. (2011). Estilos y epistemología en las metodologías participativas. In Falck, A. & Yáñez, P. P. Democracia participativa y presupuestos participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual. pp. 123-148. Málaga, España: Centro de Ediciones de La Diputación de Málaga.
- Villasante, T. (2012). “Comparando nuevas democracias de base”, en El Viejo Topo, España, pp. 65-71.
- Villasante, T. (2014). Redes de vida desbordantes. Fundamentos para el cambio desde la vida cotidiana, Editorial Catarata.
- Villasante, T. (2017). De los movimientos pro-comunes a las democracias de iniciativas (título provisional – en imprenta) Editorial El Viejo Topo. Barcelona.
- Villegas Moreno, J. L. (2013). “¿Es viable la instauración del estado comunal?”. Centro Gumilla: SIC Semanal, Caracas. Consultado en: <http://sicsemanal.wordpress.com/2013/10/21/es-viable-la-instauracion-del-estado-comunal/>
- Zamora, O. (2012). Concentración del poder: revés del sueño protagónico. Caracas: Editorial Melvin.