Globethics Repository



¿De la ciudad a la nación? [How the city to the nation?]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Goldfrank, Benjamin
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-15 07:39:24
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/218167

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista **Nueva Sociedad** Nº 212, noviembre-diciembre de 2007, ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>**.

¿De la ciudad a la nación?

La democracia participativa y la izquierda latinoamericana

La creación de diferentes mecanismos de participación popular fue una de las grandes innovaciones de los partidos de izquierda y centroizquierda que gestionaron ciudades latinoamericanas durante los 80 y 90. El presupuesto participativo impulsado por el Partido de los Trabajadores (PT) en Porto Alegre ganó fama mundial y se extendió por toda la región. Sin embargo, una vez que llegaron al gobierno nacional, estos mismos partidos descartaron los mecanismos participativos y el objetivo de construir una democracia profunda. El artículo analiza los casos del PT en Brasil, el Frente Amplio en Uruguay y el chavismo en Venezuela y los motivos por los cuales las instancias participativas han sido reemplazadas por visiones más corporativas o, en el caso venezolano, más cercanas a la izquierda ortodoxa.

Benjamin Goldfrank

Introducción

Desde el final de los 70 hasta el comienzo de los 90, muchos partidos políticos de la izquierda latinoamericana se transformaron ideológicamente. En vez de negar la importancia de las instituciones democráticas, como solían hacer en el pasado, comenzaron a repensar la democracia e hicieron de su «profundización» o «radicalización» su meta principal (Roberts). El Partido

Benjamin Goldfrank: politólogo estadounidense, doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de California en Berkeley y profesor en la Universidad de Seton Hall. Coautor, junto con Daniel Chavez, de *La izquierda en la ciudad* (Icaria, Barcelona, 2004).
Palabras claves: ciudades, gobierno, izquierda, democracia participativa, presupuesto participativo, América Latina.

de los Trabajadores (PT) en Brasil, la Izquierda Unida (IU) en Perú, el Frente Amplio (FA) en Uruguay y La Causa Radical (LCR) en Venezuela propusieron como mecanismo clave para alcanzar una democracia más profunda la participación popular directa en las tomas de decisiones de gobierno (Chavez /Goldfrank). Fue así como la izquierda empezó a implementar nuevas instituciones participativas en gobiernos locales.

En algunos casos, como el del presupuesto participativo creado por el PT, estas instituciones ganaron fama nacional e internacional, incluso en un momento en que los analistas se mostraban pesimistas con respecto a la calidad de las democracias latinoamericanas. A finales del siglo XX, cuando los partidos de izquierda o centroizquierda comenzaron a ganar las elecciones nacionales, se especuló con que los nuevos gobiernos trasladarían los esfuerzos de democracia participativa realizados en el orden local al ámbito nacional. Las campañas presidenciales de Luiz Inácio Lula da Silva, Hugo Chávez y Tabaré Vázquez estimularon esas expectativas, que sin embargo no se han cumplido. Es más: aunque la práctica del presupuesto participativo se ha diseminado por toda la región (e incluso más allá), ha perdido su contenido ideológico original. Hoy, las organizaciones que promueven el desarrollo y los partidos políticos de casi todo el espectro ideológico han aprovechado estas experiencias de «buen gobierno local» y las han hecho suyas.

A finales del siglo XX, cuando los partidos de izquierda o centroizquierda comenzaron a ganar las elecciones nacionales, se especuló con que los nuevos gobiernos trasladarían los esfuerzos de democracia participativa realizados en el orden local al ámbito nacional

Este ensayo intenta identificar los nuevos patrones de prácticas participativas que están emergiendo en el orden nacional sobre la base de dos tendencias características de este nuevo siglo: la llegada de partidos de izquierda o centroizquierda al gobierno nacional en muchos países y la creciente fama del presupuesto participativo. En la primera parte se reseñan los debates acerca de la participación ciudadana en los gobiernos locales. En la segunda, se describe la multiplicación de experiencias de presupuesto participativo y se presenta una clasificación de estas. En la tercera parte del ensayo se examinan los casos de Venezuela, Brasil y Uruguay, y se presentan algunas hipótesis para explicar por qué los gobiernos de Chávez, Lula y Vázquez han cambiado el enfoque y han dejado atrás los principios de democracia profunda que antes los motivaban. En Brasil y Uruguay la idea de democracia profunda ha sido

reemplazada por el corporativismo, con un nuevo énfasis en las ONG en el caso brasileño y con la incorporación de un componente rural en el caso uruguayo. Solo en Venezuela quedan algunos rastros de la perspectiva de democracia profunda. Sin embargo, el panorama es difícil de analizar allí debido a la variedad de programas que empiezan y terminan y a las discusiones acaloradas dentro del chavismo sobre los objetivos de estos programas. La idea que recorre este artículo es que, para entender los nuevos patrones de participación que prevalecen en la región, es necesario retomar el viejo debate, que nunca ha sido resuelto por la izquierda, acerca de la relación entre democracia participativa y democracia representativa.

La democracia participativa local, en debate

Hasta hace pocos años, los discursos y debates dentro de la izquierda latinoamericana giraban alrededor de la tensión entre reforma o revolución, partidos o guerrillas, política parlamentaria o activismo social, democracia social o socialismo. No obstante, como parte de una nueva valoración de la democracia por parte de la izquierda luego de las dictaduras militares de los 60 y 70, comenzó a enfatizarse cada vez más la participación ciudadana o popular. Este discurso participativo tenía un enfoque local. Los partidos de izquierda, aunque no pudieron ganar la Presidencia durante los 80 y buena parte de los 90, sí lograron éxitos en las elecciones municipales, especialmente en las grandes ciudades e incluso en algunas capitales (Chavez/Goldfrank; Fox; Goldfrank/Schrank; Stolowicz).

La llegada de la izquierda al poder local no se dio en todos lados ni del mismo modo. Se verificó de manera desigual y experimentó muchas reversiones. Comenzó con el triunfo de la IU en Lima en 1983, continuó con las victorias del PT en Diadema y Fortaleza en los 80 y, después, en decenas de ciudades brasileñas. En 1989, el FA obtuvo la intendencia de Montevideo, casi al mismo tiempo que LCR se imponía en Caracas y Ciudad Guayana. En los 90, la ola izquierdista prosiguió con el triunfo del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en México DF, el del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) en San Salvador y el del Polo Democrático Alternativo (PDA) en Bogotá, junto con las elecciones de alcaldes indígenas en Ecuador y Bolivia.

En algunas ciudades, sobre todo al principio, los partidos de izquierda debatieron el papel que tendría la participación local. La perspectiva ortodoxa fue perdiendo terreno progresivamente frente a una perspectiva de defensa de la democracia profunda. Al mismo tiempo, las voces conservadoras que se oponían a estas iniciativas fueron mermando y algunos grupos políticos de

centro, con perspectivas más tecnocráticas, comenzaron a adoptar el discurso participativo[1].

Existían, y aún existen, diferentes visiones sobre la participación. La más importante de ellas puede sintetizarse en una pregunta fundamental: las nuevas instituciones participativas ¿deben complementar o reemplazar a las instituciones tradicionales de la democracia representativa, como los parlamentos?

Existían, y aún existen, diferentes visiones sobre la participación. La más importante de ellas puede sintetizarse en una pregunta fundamental: las nuevas instituciones participativas ¿deben complementar o reemplazar a las instituciones tradicionales de la democracia representativa, como los parlamentos? La izquierda ortodoxa consideraba que los gobiernos municipales debían ser utilizados para crear una situación de poder dual, de modo de enfrentar al gobierno nacional y acelerar la revolución. Según esta visión leninista, predominante en ciudades como Fortaleza en la segunda mitad de los 80, los programas de participación popular conformarían estructuras paralelas de poder o «embriones revolucionarios». Aunque casi nunca se especificaba cómo evolucionarían después, estaba claro que no se valoraban las instituciones representativas tradicionales.

La nueva izquierda, en cambio, proponía un camino de democracia profunda y consideraba que los gobiernos municipales debían ser escenarios donde mostrar la capacidad de gobernar efectiva y democráticamente: la estrategia, desde esta perspectiva, consistía en consolidar el poder local y, después, ganar las elecciones nacionales. Los procesos participativos debían ser inclusivos y deliberativos para estimular un cambio cultural que permitiera que los citadinos se convirtieran en verdaderos ciudadanos, en sujetos políticos conscientes de sus derechos. Inspirada en parte en los escritos de Antonio Gramsci, esta perspectiva guió las gestiones municipales de Montevideo, Caracas y Ciudad Guayana y de la gran mayoría de las ciudades brasileñas gobernadas por el PT, con Porto Alegre como ejemplo emblemático.

En estas ciudades, las instituciones participativas fueron originalmente diseñadas de un modo amplio y abierto, que permitía a todos los participantes debatir e incidir en las decisiones acerca de las inversiones y las políticas

1. Goldfrank (2006) presenta una tipología similar de las perspectivas ideológicas sobre el presupuesto participativo y descripciones detalladas del proceso para algunos casos de Brasil, Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Perú, Uruguay y Venezuela.

públicas en su distrito, en su vecindario o en la ciudad entera. Además de estimular la participación, estas instituciones buscaban mejorar la transparencia, reducir la corrupción y el clientelismo y atacar la pobreza. En esta concepción de democracia profunda, las instituciones participativas, al menos al inicio, serían un complemento de las instituciones representativas ya existentes. Sin embargo, nunca se aclaraba la relación exacta entre unas y otras. La duda era si las instituciones participativas y las representativas se ubicarían en un mismo nivel o si unas subordinarían a las otras.

Fueron estos principios de democracia profunda los que guiaron la implementación del presupuesto participativo (PP), la innovación de la izquierda en los gobiernos municipales más conocida, odiada e imitada. En América Latina, docenas de alcaldes y gobernadores de izquierda han adoptado el PP amparados en esta visión de democracia profunda, a pesar de las críticas de la izquierda ortodoxa, que sostiene que es una iniciativa localista que no contribuye a transformar las relaciones de clase, propiedad y poder. Aunque el PP no ha sido un éxito universal (Baiocchi; Goldfrank/Schneider; Nylen 2002; Wampler), es innegable que ha generado mucho interés, desde la oposición feroz de los partidos conservadores hasta imitaciones de corte más tecnocrático.

Para los conservadores, el PP, más que profundizar la democracia y promover la transparencia, amenaza la estabilidad –e incluso la existencia– de la democracia representativa. A principios de los 90, por ejemplo, los adversarios conservadores del PP en Caracas, Montevideo y Porto Alegre aseguraron que socavaría la legitimidad de las cámaras municipales y les otorgaría un lugar central a los participantes voluntarios, no representativos y poco formados, quienes, además, serían manipulados por el partido gobernante y por el Ejecutivo municipal. Esta posición conservadora fue reiterada en muchas otras ciudades en las que se implementó el PP. Los conservadores consideraban que, en realidad, el objetivo era sustituir la democracia representativa y multipartidaria por la dominación de un partido único a través de una relación directa entre el Ejecutivo y las masas (Goldfrank; Nylen 2003). Con estos argumentos, los partidos conservadores han intentado bloquear o neutralizar las reformas participativas.

Los tecnócratas ubicados ideológicamente en el centro, presentes en algunos partidos políticos y en las organizaciones internacionales de desarrollo, no ven el PP como una amenaza, sino como un instrumento técnico. Valoran las posibilidades de utilizarlo para crear «buen gobierno», es decir, garantizar eficiencia, eficacia y transparencia y reducir la pobreza y la corrupción. Desde esa perspectiva, las instituciones participativas son complementarias, pero

subordinadas, a las instituciones representativas. La participación asume una forma de consulta más que de deliberación y se enfoca en los representantes de las organizaciones de la sociedad civil y las agencias gubernamentales, en vez de orientarse a la construcción de espacios públicos abiertos.

A comienzos del siglo XXI el PP ya se ha diseminado por centenares de ciudades en toda América Latina, aunque la mayoría de las experiencias todavía se concentra en Brasil

Resumiendo, a comienzos del siglo XXI el PP ya se ha diseminado por centenares de ciudades en toda América Latina, aunque la mayoría de las experiencias todavía se concentra en Brasil. Dos tipos de actores, con visiones distintas, contribuyeron a ello: por un lado el PT, con su visión de democracia profunda, que envió a miembros de la exitosa administración de Porto Alegre a docenas de gobiernos municipales de Brasil y de la región para que compartieran la experiencia, y que además exigió que todos los alcaldes petistas de las grandes ciudades adoptaran el PP. El otro grupo de actores que impulsa el PP está integrado por las organizaciones internacionales de desarrollo, como el Banco Mundial (BM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Con una visión más tecnocrática, proclaman las virtudes del PP y recomiendan su adopción como parte de los programas para la reducción de la pobreza.

Esta contienda más o menos amistosa entre versiones rivales comenzó a cambiar en los primeros años del nuevo siglo. La ola de triunfos de líderes y partidos de izquierda generó, en algunos casos, nuevas reacciones de los conservadores, especialmente allí donde reaparecieron las visiones ortodoxas de la izquierda. Y, al mismo tiempo, la promesa de la participación al estilo de la democracia profunda ha desaparecido de los programas nacionales de gobierno. Curiosamente, los primeros gobiernos nacionales en exigir la aplicación del PP en todos los municipios no han sido los de izquierda, sino los de centro.

Patrones nacionales de presupuesto participativo

La sensación era que Brasil sería el primer país en desarrollar un programa nacional de PP o, por lo menos, en promover desde el gobierno nacional su aplicación en los municipios. Al fin y al cabo, el PT es uno de sus creadores, Brasil es el país donde se realizaron más experiencias de este tipo y el programa de Lula en la campaña de 2002 incluyó una propuesta para implementar

el PP en el ámbito nacional. Pero no fue así. El pionero no fue Brasil, sino Perú. En 2003, el gobierno de Alejandro Toledo impulsó una ley que obliga a todos los gobiernos regionales, provinciales y municipales –en total, más de 2.000 administraciones– a implementar el PP (Goldfrank). El segundo gobierno latinoamericano que obligó a todos los municipios a practicar el PP fue el de República Dominicana. El 13 de julio de 2007, Leonel Fernández impulsó la Ley del Sistema del Presupuesto Participativo Municipal. Hasta ahora, Perú y República Dominicana son los únicos países de la región que, explícita y legalmente, obligan a los gobiernos locales a implementar el PP, aunque en otros países existen leyes que exigen algún tipo de consulta o supervisión ciudadana en los presupuestos municipales[2].

Estas dos experiencias representan el primer patrón de PP en la región, caracterizado por la decisión de líderes de centro de impulsarlo debido, por lo menos en parte, a los consejos técnicos de las organizaciones internacionales de desarrollo. En Perú, organizaciones como la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid), CARE y Unicef apoyaron la nueva ley, mientras que en República Dominicana la impulsaron la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y el Servicio Alemán de Cooperación Social-Técnica (DED).

El segundo patrón es el de la nueva izquierda frustrada, que se ve claramente en Brasil y Uruguay. Aunque en ambos partidos gobernantes existen algunos sectores que defienden la aplicación del PP en el ámbito nacional, en ninguno de los dos países ha sido promovido como política pública, ni para el gobierno nacional ni para los locales. En general, los programas amplios de participación ciudadana están notablemente ausentes en los gobiernos de Lula y Vázquez.

En un tercer grupo de países –Bolivia, Ecuador y Venezuela–, las reformas constitucionales que se están llevando a cabo complican la evaluación de las nuevas instituciones participativas. Los gobiernos de estos tres países han recibido duras críticas de los conservadores, que consideran que Evo Morales y Rafael Correa están siguiendo los pasos de Chávez en un intento por dotar de mayor poder a la Presidencia y fortalecer las nuevas instituciones participativas, en detrimento del Poder Legislativo y de las instituciones de la democracia representativa. Las propuestas para enmendar la Constitución venezolana

2. La Ley de Participación Popular en Bolivia es un ejemplo, y Nicaragua tiene una ley similar (Goldfrank).

por segunda vez ratifican esta dirección: incluyen la reelección indefinida del presidente y el fortalecimiento de los consejos comunales, instituciones participativas microlocales similares al PP, que sus opositores cuestionan como una amenaza al poder de los gobiernos municipales. Aunque es difícil prever qué va a pasar con estos procesos constitucionales, algunos indicios señalan un retorno de las perspectivas de la izquierda ortodoxa acerca de la participación. Eso es, al menos, lo que genera una resistencia tan vehemente de los sectores conservadores.

En el resto de los países latinoamericanos, el PP sigue siendo un fenómeno estrictamente local, promovido generalmente por partidos de izquierda o fuerzas indígenas o por organismos internacionales de desarrollo. Muchas municipalidades gobernadas por el FMLN en El Salvador y por el sandinismo en Nicaragua han implementado el PP. En Colombia, el PDA y algunos políticos cercanos a este partido, como el gobernador de Valle del Cauca, Angelino Garzón, han adoptado el PP. En Argentina, los intendentes socialistas de Rosario llevan varios años aplicándolo. Muchas ciudades chilenas gobernadas por el Partido Socialista ahora aplican el PP. En México DF, la gestión del PRD acaba de anunciar que va a impulsar el PP para definir los gastos de 2008. Y en Honduras y Guatemala comenzaron a aplicarse programas pilotos de PP en una docena de ciudades con la ayuda de varias agencias internacionales de desarrollo. Estos dos países posiblemente sigan los pasos de Perú y República Dominicana para establecer legalmente el PP en todos los municipios. Nicaragua, en cambio, posiblemente siga el patrón venezolano. En los otros países, parece poco probable que se produzcan cambios importantes en un futuro cercano.

Venezuela, Brasil y Uruguay: ¿nueva izquierda o viejos modelos?

Es interesante comparar las experiencias participativas de Venezuela, Brasil y Uruguay. En estos países, las propuestas formuladas por los actuales presidentes en sus campañas –Chávez en 1998, Lula en 2002 y Vázquez en 2004– apuntaban a profundizar la democracia a través de la participación ciudadana. De hecho, en Montevideo y en muchas ciudades brasileñas las instituciones participativas y las mejoras en los servicios urbanos ayudaron a los partidos de izquierda a extender sus bases sociales más allá de los sindicatos y las capas medias y a conquistar a los sectores de menores ingresos y menor organización. Estos partidos ganaron fama por su capacidad de «buen gobierno», en el sentido de un gobierno participativo, transparente y redistributivo. Durante sus campañas nacionales, en 2002 y 2004, tanto Lula como Vázquez mencionaron las experiencias de gestión local de sus partidos como ejemplos

por seguir. Prometieron participación ciudadana, redistribución y transparencia, y el programa de Lula incluso mencionó la idea de aplicar el PP en el orden nacional. En Venezuela, Chávez también prometió avanzar en la democracia participativa, desarrollar programas sociales a favor de los pobres y emprender una cruzada contra la corrupción. Aunque no mencionó las experiencias de LCR en Caracas y Ciudad Guayana, contaba con el apoyo de Patria Para Todos (PPT), un desprendimiento de este partido donde militaban los ex-alcaldes de esas dos ciudades.

En Montevideo y en muchas ciudades brasileñas las instituciones participativas y las mejoras en los servicios urbanos ayudaron a los partidos de izquierda a extender sus bases sociales más allá de los sindicatos y las capas medias y a conquistar a los sectores de menores ingresos y menor organización

Ahora bien, después de las promesas y las experiencias locales, ¿qué programas de participación han implementado los gobiernos nacionales de Lula, Vázquez y Chávez? En el primer caso, los esfuerzos más importantes se centraron en la consulta para el Presupuesto Plurianual y en el Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES), que tal vez represente un nuevo corporativismo estilo ONG. Presidido por Lula, el CDES incluye a 12 ministros y 90 «representantes» de la sociedad civil seleccionados por el presidente. De ellos, la mitad proviene del mundo empresarial (aunque con vínculos con diferentes ONG), 13 de los sindicatos y 11 de otros movimientos sociales. Los restantes son representantes de otras asociaciones y de las regiones más pobres de Brasil, el norte y el nordeste. El CDES se reúne regularmente, está dividido en grupos de trabajo y, en base a la búsqueda de consensos, recomienda políticas públicas. En general, sus sugerencias han sido ignoradas por el gobierno de Lula, aunque es posible que hayan incidido parcialmente en la reforma de las pensiones en 2003. Tras obtener su reelección, Lula parece haber tomado del CDES la idea de lograr una meta de crecimiento económico de 5% para los próximos años. El Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), anunciado a comienzos de 2007, se basa, al menos en parte, en las recomendaciones del CDES. Sin embargo, hasta ahora se han gastado pocos de los 260.000 millones de dólares en inversiones anunciadas.

La consulta para el Presupuesto Plurianual 2004-2007 consistió en reuniones en los 27 estados brasileños, donde funcionarios nacionales escucharon propuestas de delegados de 70 ONG escogidas por el gobierno. Ni estas consultas ni el CDES fueron procesos abiertos al público y en ninguno de los dos casos los

participantes fueron capaces de tomar decisiones sobre las inversiones o las políticas públicas. Durante las consultas, las ONG propusieron la aplicación de mecanismos de monitoreo público de la implementación del presupuesto y sugirieron que, en el futuro, las consultas sean más amplias y abiertas. El gobierno aceptó, pero luego no lo llevó a la práctica. El Presupuesto Plurianual 2004-2007 se pareció muy poco al que se propuso en las consultas, cuyos resultados tampoco se reflejaron en el presupuesto de 2006. Para el Presupuesto Plurianual 2008-2011, el proceso de consulta directamente se canceló. Según el ministro de Planificación, el gobierno buscará «absorber los resultados de conferencias temáticas nacionales ya realizadas» (Ricci).

En Uruguay, Vázquez implementó políticas participativas semejantes, aunque al estilo del corporativismo tradicional. Vázquez creó un Consejo de Economía Nacional (CEN) más balanceado que el de Lula, con 14 representantes empresariales y 14 sindicales, más tres por cada uno de los siguientes grupos: cooperativistas, universidades, usuarios y consumidores, y ONG que trabajan con el Estado. Aunque era una promesa de campaña, recién se inauguró a mediados de 2006. Y como tiene solo un año de vida, aún es temprano para determinar si jugará un rol más relevante que el CDES de Brasil.

El otro esfuerzo para expandir la participación realizado por el gobierno frenteamplista, la reinstalación de los consejos de salarios, se concretó apenas Vázquez asumió el gobierno. En estos consejos tripartitos, representantes sindicales, empresariales y gubernamentales negocian los salarios por rama de actividad. El sistema se había utilizado desde los 40 hasta la dictadura militar, en los 70, y luego brevemente durante los 80. La novedad es que, esta vez, se ha incluido a los trabajadores rurales y hay planes para incorporar también a los trabajadores domésticos (Ciarnello et al.). Al parecer, los consejos de salarios están funcionando: en 2006, 85% de los consejos realizados concluyeron con convenios colectivos, lo que permitió elevar los salarios más de 10% (Chasquetti, p. 250).

El gobierno de Chávez adoptó la perspectiva de democracia profunda en la Constitución de 1999 e intenta llevarla adelante de alguna forma a través de diferentes programas

En suma, los gobiernos del PT y el FA han abandonado la perspectiva de democracia profunda para reemplazarla por nuevas visiones corporativistas. El gobierno de Chávez, en cambio, adoptó la perspectiva de democracia profunda en la Constitución de 1999 e intenta llevarla adelante de alguna forma a través de diferentes programas. La Constitución previó la creación de consejos

participativos con funciones de planificación, presupuesto y monitoreo en los tres niveles de gobierno. En 2002, una ley nacional reguló los consejos locales de planificación pública (CLPP), lo que permitió que se crearan algunos, pero el consejo federal nunca se inauguró. En teoría, los CLPP incluirían al alcalde, a los concejales municipales y a los representantes de asociaciones de vecinos y otras organizaciones de la sociedad civil. Los representantes no gubernamentales tendrían la mitad de los escaños más uno y serían elegidos por los ciudadanos. Pero aunque tienen la obligación de organizar asambleas públicas con la participación directa de los ciudadanos, en la práctica los CLPP no fueron canales efectivos de participación popular debido a la resistencia de los alcaldes y los concejales.

Como consecuencia de esto, en 2006 se aprobó una nueva ley de consejos comunales que estableció que, en las áreas urbanas, deben formarse con un mínimo de 200 y un máximo de 400 familias, y en las áreas rurales, con un mínimo de 20 familias. Estos consejos, especie de microgobiernos, seleccionan, planifican, implementan y monitorean proyectos comunitarios. El cuerpo deliberativo principal es la asamblea de ciudadanos y ciudadanas, en la que cualquier residente mayor de quince años puede participar con voz y voto. Para que una decisión sea legítima, tiene que estar presente al menos 10% de la población adulta de la comunidad. Según el Ministerio del Poder Popular para la Participación y Protección Social, desde abril de 2006 hasta mediados de septiembre de 2007 se han formado más de 32.000 consejos comunales, en los que participaron alrededor de ocho millones de personas, lo cual representa casi un tercio de la población venezolana[3]. Al inicio, se estableció un fondo federal de más de un billón de bolívares (aproximadamente 500 millones de dólares) para financiar los proyectos comunitarios, un fondo que ignoró a los gobiernos municipales. Desde entonces, nuevas leyes establecen que los gobiernos municipales y estatales pueden también transferir recursos a los consejos comunales. En 2007, el gobierno nacional anunció un nuevo fondo de cuatro billones de bolívares para los consejos (casi 2.000 millones de dólares). Más tarde se anunció que 5% del presupuesto federal se delegaría en los consejos. Más recientemente, en agosto de 2007, Chávez propuso 33 enmiendas constitucionales, una de las cuales apunta a reconocer a los consejos comunales como parte del Poder Popular, uno de los cuatro niveles territoriales del gobierno al lado de los niveles municipal, estatal y nacional.

Para Chávez, los consejos comunales son semillas del socialismo bolivariano o socialismo del siglo XXI. Algunos de sus seguidores han sugerido que los consejos comunales son estructuras paralelas que harán que las instituciones

3. Fuente: <www.consejoscomunales.gob.ve>.

representativas sean superfluas. Steve Ellner (2005) sugiere que se puede distinguir entre dos líneas dentro del chavismo: la dura, que apoya la creación de estructuras paralelas a las ya existentes, y la suave, que busca reformar estas instituciones sin crear otras nuevas. Este debate interno del chavismo recoge el eco de los debates municipales de la izquierda en los 80. Y, como en aquel entonces, los sectores conservadores miran cualquier movimiento hacia la democracia participativa como una amenaza a la democracia representativa.

Lo notable es que los temores de algunos sectores de Venezuela se han reproducido en Estados Unidos. Poco después de que Chávez anunciara su propuesta de reforma constitucional, *The New York Times*, que ya había aplaudido el fallido golpe de 2002, señaló en su edición del 22 de agosto de 2007:

> El argumento del Sr. Chávez de que está incrementando la «democracia participativa» con su esfuerzo de dar voz a los pobres sin poder está basado en sus propuestas como la de crear consejos comunales con autoridad ejecutiva sobre una variedad de asuntos. De hecho, ellos mermarían aún más el balance democrático porque quitan poder de los gobiernos estatales y locales, donde los partidos de oposición todavía mantienen algo de poder, y lo dan a entidades dependientes del gobierno central.

Conclusión

Es obvio que trasladar las instituciones de la democracia participativa del orden local al nacional es un desafío difícil. Lo que llama la atención es que los gobiernos nacionales del FA y del PT hayan abandonado la perspectiva de profundizar la democracia a través de la participación popular y que hoy implementen iniciativas de tipo corporativista. El gobierno de Chávez, en cambio, está tensionado por una batalla entre la perspectiva de la nueva y de la vieja izquierda, entre una visión de democracia profunda y otra más ortodoxa[4].

¿Cómo se explica el abandono de los principios participativos por parte de la nueva izquierda en Uruguay y Brasil y la posibilidad de que estos se realicen en Venezuela? Cuatro factores parecen importantes. El primero es la diferencia entre los partidos gobernantes. A la hora de llegar al poder, el Movimiento

4. Con más escepticismo, se podría especular con que los consejos comunales representan una nueva perspectiva, que se podría denominar «clientelismo participativo». Desde este punto de vista, la participación efectivamente existe, pero las decisiones claves en cuanto a la distribución de los recursos las toma el presidente. Un elemento fundamental de la visión de la participación de la nueva izquierda que no se ve en los consejos comunales venezolanos es la transparencia en el manejo de los gastos. De acuerdo con esta visión, deberían existir reglas claras y asequibles para determinar qué vecindarios recibirán cuántos fondos y para qué. Estas reglas buscan evitar que el partido gobernante manipule los procesos participativos en su beneficio.

Quinta República (MVR) liderado por Chávez tenía raíces en la sociedad mucho más débiles que las del PT y el FA. Por lo tanto, la perspectiva de la democracia profunda, que enfatiza la participación amplia, era atractiva para extender su base de apoyo. Además, como el PT y el FA ya tenían instituciones participativas en el ámbito local y esperanzas de expandirlas a otras ciudades, su proyección al orden nacional aparecía como menos urgente.

Es obvio que trasladar las instituciones de la democracia participativa del orden local al nacional es un desafío difícil. Lo que llama la atención es que los gobiernos nacionales del FA y del PT hayan abandonado la perspectiva y hoy implementen iniciativas de tipo corporativista

El segundo factor es la diferencia en las relaciones con los sindicatos y los empresarios. Tanto el FA como el PT contaban, y aún cuentan, con el apoyo de las principales federaciones sindicales, e incluso, sobre todo en el caso brasileño, con el de algunas empresas. En Venezuela, en cambio, las principales federaciones sindicales y empresariales se opusieron a Chávez desde el comienzo de su mandato e incluso conspiraron contra él.

En el caso brasileño hay un tercer factor: el grupo que acompaña a Lula en el gobierno no es el sector del PT más vinculado al PP. Aunque dos ex-alcaldes de Porto Alegre formaron parte del primer gabinete, sus asesores principales, como el ex-jefe de la Casa Civil José Dirceu, «se distancian, por convicción, de los modelos participativos» (Ricci).

El cuarto factor, y tal vez el más importante, es la diferencia en la oposición. Cuando Chávez asumió el gobierno, la oposición venezolana era la más débil de los tres casos, contaba con un bajísimo nivel de respaldo público y con pocos representantes en la Asamblea Constituyente y en la Asamblea Nacional elegida después. En cambio, los partidos opositores al FA en Uruguay, el Partido Colorado y el Partido Blanco, reunían, sumados, más de 45% de los escaños del Congreso. En 1990, cuando era intendente de Montevideo, Vázquez implementó una reforma participativa que generó una fuerte resistencia opositora, tanto en el Legislativo municipal como en el nacional, que forzó a Vázquez a suavizarla. Tal vez la memoria de ese episodio lo convenció de no repetir la experiencia desde el gobierno nacional. En Brasil, Lula enfrenta una oposición aún más fuerte. Cuando asumió por primera vez la Presidencia, el PT solo controlaba 20% de los escaños legislativos. Por

eso, Lula tuvo que negociar el apoyo de los congresistas de otros partidos. Una forma de hacerlo fue no amenazar su legitimidad con la creación de instancias participativas.

En fin, el espacio para aplicar la perspectiva de la nueva izquierda acerca de la participación parece pequeño en Uruguay y Brasil. En Venezuela, en cambio, el espacio es tan amplio que el gobierno se ve tentado de desarrollar la perspectiva más ortodoxa. En general, en lugar de llevar las experiencias de participación local al gobierno nacional, las nuevas gestiones de izquierda han optado por el corporativismo o por el «micrismo», la pulverización de los mecanismos de participación y su dispersión a microniveles. El pronóstico de que se generen nuevos mecanismos para lograr una participación amplia, inclusiva, deliberativa y transparente es, por lo tanto, pesimista.

Bibliografía

Baiocchi, Gianpaolo (ed.): *Radicals in Power. The Workers´ Party and Experiments in Urban Democracy in Brazil*, Zed Books, Londres, 2003.

Chasquetti, Daniel: «Uruguay 2006: éxitos y dilemas del gobierno de izquierda» en *Revista de Ciencia Política* vol. 27, edición especial, 2007.

Chavez, Daniel y Benjamin Goldfrank (eds.): *La izquierda en la ciudad. Participación en los gobiernos locales de América Latina*, Icaria / Transnational Institute, Barcelona, 2004.

Ciarniello, Maite, Marcela Barrios y Bolívar Moreira: «Una experiencia de Diálogo Social en el medio rural: la convocatoria al Consejo Tripartito Rural» en *Boletín Cinterfor* Nº 157, 2006, disponible en <www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/boletin/157/pdf/ciarnel.pdf>.

Ellner, Steve: «Revolutionary and Non-Revolutionary Paths of Radical Populism: Directions of the Chavista Movement in Venezuela» en *Science & Society* vol. 69 Nº 2, 4/2005.

Fox, Jonathan: «The Crucible of Local Politics» en *NACLA Report on the Americas* vol. 29 Nº 1, 7-8/ 1995.

Goldfrank, Benjamin: «Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: Éxito, fracaso y cambio» en *Revista de Ciencia Política* vol. 26 Nº 2, 12/2006.

Goldfrank, Benjamin y Aaron Schneider: «Competitive Institution Building: The PT and Participatory Budgeting in Rio Grande do Sul» en *Latin American Politics and Society* vol. 48 Nº 3, otoño de 2006.

Goldfrank, Benjamin y Andrew Schrank: «What's Left in the City? What's Right in the Hinterland?: Urban Political Economy in Contemporary Latin America», trabajo presentado en el Encuentro Anual de la American Political Science Association, Filadelfia, agosto de 2006.

Nylen, William: «Testing the Empowerment Thesis: The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil» en *Comparative Politics* vol. 34 Nº 2, 1/2002.

Nylen, William: *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2003.

Ricci, Rudá: «Plano Plurianual: Sem Participação no Governo Lula» en Portal Ibase, <www.ibase.org.br/modules.php?name=Conteudo&pid=1913>, 26/7/2007, fecha de consulta: 24/8/2007.

Roberts, Kenneth: *Deepening Democracy? The Modern Left and Social Movements in Chile and Peru*, Stanford University Press, Stanford, 1998.

Stolowicz, Beatriz (ed.): *Gobiernos de izquierda en América Latina. El desafío del cambio,* Plaza y Valdés, México DF, 1999.

Wampler, Brian: *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*, Pennsylvania State Press, University Park, PA, 2007.