

Revalorización de los mecanismos de democracia participativa en el post-neoliberalismo

Estudio comparado de los casos del Brasil de Lula y la Venezuela de Chávez

Paula S. Pérez

Estudiante de Ciencia Política

✉ pauperez19@hotmail.com

Este trabajo se propone explorar los mecanismos de participación ciudadana en el Brasil de Lula da Silva y la Venezuela de Hugo Chávez, abordando los distintos procesos políticos, económicos y sociales que han atravesado ambos países y cómo ello ha influido en la posibilidad de instauración de una democracia con mayores niveles de participación ciudadana. Para ello, nos concentraremos en el análisis comparativo de sus sistemas políticos y la interacción entre el escenario local y nacional en ambos países.

■ Introducción: ¿De qué hablamos cuando hablamos de democracia participativa?

Realizar un abordaje de la democracia participativa implica necesariamente reflexionar acerca de la relación entre representación y participación con el fin de comprender cuál es la interacción de la ciudadanía con lo público. En una democracia representativa, la principal instancia de interacción del ciudadano con los asuntos públicos se desarrolla a partir del ejercicio del voto durante los procesos electorales, mientras que la democracia participativa supone una ciudadanía ampliada, que le otorga a los ciudadanos la posibilidad de ser parte de los procesos deliberativos, de la toma de decisiones, y la ejecución y control de dichas decisiones. De más está decir que ambos modelos de democracia pueden coexistir y, de hecho, parecen fortalecerse el uno al otro, ya que su combinación genera un cambio en la forma de relacionamiento entre representantes y representados. Igualmente, la democracia participativa en sí implica un cuestionamiento hacia la fórmula liberal de representación y nos remonta a las sociedades clásicas griegas en las que los ciudadanos de la polis deliberaban de forma directa y no a través de representantes, haciendo ejercicio de la soberanía popular.

En este sentido entonces, hablar de democracia participativa, a diferencia de la sola representación, implica hablar de que “la ciudadanía se involucra en el proceso decisorio, interactúa con el Estado y se erige como un nuevo actor fortalecido frente al mismo, asumiendo un protagonismo que antes no tenía, y fijando una nueva lógica de acción en el proceso de construcción de la ciudadanía”¹. Por supuesto que la participación ciudadana en el marco de una democracia verdaderamente instituida no ha de ser únicamente estimulada “desde arriba” por el Estado sino que han de existir las suficientes libertades

¹ BIN Elisa, “Algunas reflexiones para el debate acerca de la construcción de la Democracia Participativa en Democracia Participativa: una utopía en marcha”, Romero (comp.), Buenos Aires, 2005.

como para que los ciudadanos puedan interceder en lo público a través de manifestaciones y protestas sociales “desde abajo”, que si bien no siempre son absorbidas por los canales institucionales, hacen al ejercicio pleno de la libertad y han jugado un rol sumamente importante en nuestra región como parte de la respuesta social ante la aplicación de las reformas estructurales del neoliberalismo.

Los mecanismos de participación estimulados “desde arriba” -por dirigentes políticos, partidarios, organizaciones internacionales, etc- han tomado mayor relevancia en los últimos tiempos a causa de lo que se conoce a nivel mundial como “crisis de representación”: el debilitamiento y pérdida de legitimidad de los partidos políticos, junto con su creciente profesionalización, en combinación con un importante incremento del descontento social con la clase política en general. En este marco, han surgido diferentes estrategias que intentaron zanjar la distancia entre la ciudadanía y el Estado, dichas estrategias han devenido en experiencias diferenciadas en los países de América Latina.

Durante la puesta en práctica en la región de las políticas neoliberales se experimentó un cambio en la lógica de concepción del sujeto ciudadano y sus formas de participación. “Estado” y “ciudadanía” aparecían como esferas escindidas y los sujetos eran vistos más desde una lógica de individualización que como parte de un colectivo social aglutinador con reales posibilidades de generar transformaciones a nivel político. Si bien las formas de aplicación de las reformas estructurales no fueron homogéneas en todos los países de la región², sí existieron determinados parámetros a seguir dentro de lo que se conoce como la “receta” neoliberal, cuyo objetivo consistió en “acomodar la función del Estado a su capacidad”. En este contexto, se llevó a cabo una exaltación de la participación ciudadana como parte de la profundización de la democracia liberal, pero ella quedó en gran medida ligada a las organizaciones no gubernamentales, pertenecientes a lo que conocemos como tercer sector.

Conceptos tales como voluntariado, solidaridad y responsabilidad social adquirieron una relevancia nunca antes vista y las formas de participación ciudadana estimuladas por el Estado se constituyeron en dichos ámbitos. Si observamos las recomendaciones del Banco Mundial para los países en vías de desarrollo del año 1997 encontramos dos cuestiones fundamentales: “escuchar a los ciudadanos” -a través de organizaciones intermediarias en aquellos países en los que la actuación del Estado fuera deficiente- y “ampliar la participación” -a partir de procesos consultivos que brinden a la sociedad civil, a los sindicatos y a las empresas privadas oportunidades de participación y supervisión³.

Resulta interesante en este sentido aquello que apunta Evelina Dagnino en su trabajo *¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?* haciendo referencia a una *confluencia perversa* entre el discurso de ampliación de la participación del neoliberalismo y el del proyecto encarado por los gobiernos post-neoliberales en la región: “La perversidad se localizaría en el hecho de que, apuntando en direcciones opuestas y

2 Para más detalles ver TORRE Juan Carlos *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 1998.

3 BANCO MUNDIAL *Informe sobre el Desarrollo Mundial: El Estado en un mundo en transformación*, Washington, D.C., Estados Unidos, 1997.

hasta antagónicas, ambos conjuntos de proyectos utilizan un discurso común⁴. Esta afirmación nos lleva a plantear que si bien el discurso de expansión de la participación ciudadana puede ser el mismo, el marco contextual en que se desarrollan los procesos de participación, enmarcados en procesos políticos determinados que asignan una mayor o menor importancia a la expansión del espacio público, juegan un rol central para que la participación se efectivice.

En este sentido, la participación individualizada a través de organizaciones no gubernamentales en el marco de un proyecto político que no tiene por objetivo la inclusión y la búsqueda de mayores niveles de igualdad social, no parece ser un escenario propicio para que se efectivicen los mecanismos de democracia participativa. Por el contrario, el escenario parecería ser más favorable cuando la vinculación es directa entre los ciudadanos y alguna instancia estatal, ya sea a nivel local o nacional, en el marco de un proyecto político que tiene por objetivo la superación de la agenda neoliberal, la ampliación del Estado, la disminución de la desigualdad social y la ampliación de los derechos.

■ **Brasil y Venezuela: Procesos políticos, económicos y sociales diferenciados**

Brasil y Venezuela han recorrido caminos diferentes en términos políticos, económicos y sociales. Para poder comprender la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana instaurados por los gobiernos de Lula da Silva y Hugo Chávez debemos detenernos a analizar sus diferencias. Marco Aurelio García se inserta en el debate actual sobre el nuevo ciclo político de izquierda latinoamericana destacando la no existencia de una izquierda “buena” y una “mala”, remarcando que lo que se debe analizar son los procesos que se dan en el marco de este rompimiento con las políticas neoliberales, procesos que difieren en cada país dada la existencia de “diferentes circunstancias históricas y diferentes intereses”⁵.

De esta manera, el autor sostiene que podemos identificar determinadas similitudes entre los países del Cono Sur y los países Andinos, perteneciendo Brasil al primer grupo y Venezuela al segundo. En líneas generales, los países del Cono Sur (Chile, Brasil, Argentina y Uruguay) han vivido golpes de Estado, autoritarismo y una etapa neoliberal que generó una importante exclusión social. Ahora bien, Brasil se distingue en este aspecto ya que sus militares pusieron en marcha un proceso desarrollista que tendría importantes consecuencias a nivel político a causa del fortalecimiento del sector de los trabajadores: “En Brasil, el desarrollismo de los militares –si bien golpeó a los sindicatos y a los partidos y grupos de izquierda- generó una expansión enorme de las capas trabajadoras que hizo que, a pesar de la represión mencionada, surgiera un sindicalismo de tipo nuevo, que a su vez fue el origen del Partido de los Trabajadores (PT)”⁶.

4 DAGNINO Evelina, OLVERA Alberto J., PANFICHI Aldo, Innovación democrática en América Latina: una primera mirada al proyecto democrático-participativo. Seminario *Democratic Innovation in the South*, San José, Costa Rica, Biblioteca Clacso, 2007.

⁵ GARCÍA Marco Aurélio “Nuevos gobiernos en América del Sur. Del destino a la construcción de un futuro”, en *Nueva Sociedad* N° 217, Buenos Aires, septiembre-octubre de 2008.

⁶ Ídem.

Los países andinos (Venezuela, Bolivia, Ecuador y Perú) se caracterizan por poseer economías basadas en importantes fuentes energéticas -como ser el petróleo en Venezuela- y recursos naturales. Fueron gobernados durante décadas por una clase dominante rentista que supo construir sistemas políticos excluyentes que se mantuvieron lejanos a las reivindicaciones populares. Para lograr la incorporación de sectores históricamente excluidos la mayoría de estos países han tenido la necesidad de reorganizarse institucionalmente con el fin de ajustar las instituciones a la nueva configuración sociopolítica. En Venezuela, de hecho, se ha llevado a cabo de la mano de Hugo Chávez una refundación del Estado bajo el nombre de la “Quinta República de Venezuela”, y se ha promovido una nueva Constitución Nacional, conocida como la Constitución Bolivariana, que fue aprobada a través de un referéndum a fines del año 1999.

Evidentemente, para la instauración de una democracia participativa estos procesos políticos influyen fuertemente. Además, no debemos dejar de lado la relevancia que posee la superficie de cada país a la hora de analizarlos, no está de más recordar la gran extensión del Brasil en comparación con Venezuela: el país andino posee una superficie total de 916.445 km² mientras que Brasil posee 8.514.877 km². La importante extensión territorial de este país se traduce en el notable peso de los municipios y los estados en la carrera de un partido político que aspira a la presidencia de la Nación, cuestión que fue primordial en la construcción política del PT.

Más allá de sus diferencias, ambos países experimentan desde hace aproximadamente diez años un proceso político cuyos objetivos han sabido manifestarse: la ampliación del rol del Estado, la inclusión social y una mayor distribución de la riqueza. A continuación, centraremos nuestra mirada en la trayectoria atravesada por cada líder político para llegar al poder y cómo operó la cuestión de la participación ciudadana en ambos casos.

■ **Lo local y lo nacional en la construcción de poder**

En este apartado analizaremos cómo influyó la cuestión local y nacional en la instauración de mecanismos de democracia participativa durante la construcción de poder por parte del PT y el chavismo.

El PT aparece en la escena partidaria de Brasil luego del conocido “milagro económico” pero toma mayor relevancia a partir de la transición democrática durante la década del '80, sobre todo a raíz de notable proceso de industrialización que se llevó a cabo en el país en aquellos años, lo cual produjo un aumento en la cantidad de trabajadores que se asentaron en las zonas urbanas. En el macro de construcción de poder del PT a nivel local, su más importante gestión (si bien no la primera) fue a partir de 1989 cuando logró ganar la intendencia de Porto Alegre, una de las ciudades más importantes de Brasil, capital del Estado de Río Grande do Sul. La experiencia más exitosa en esta intendencia y que ha hecho del PT un partido reconocido no sólo a nivel nacional sino también internacional fue el Presupuesto Participativo (PP): “Desde 1996 se toma como eje programático el Presupuesto Participativo. La gestión pública se desarrolla abiertamente con la ciudadanía.

Dependiendo los niveles de soberanía de aplicación, avanzando hacia un proceso de Democracia Participativa. Es su forma de gobernar”⁷. Esta innovadora forma de participación ciudadana encarada desde el ámbito local adquiere relevancia porque son los mismos ciudadanos los que no sólo deliberan acerca de qué hacer con los fondos públicos sino que también toman las decisiones, llevando a cabo la ejecución del presupuesto municipal y dando mayor prioridad a determinados programas u obras públicas, lo cual genera un co-responsabilidad en las decisiones de gestión local.

En tal sentido, Ubiratan de Souza, el economista y Secretario Especial del Gabinete de Presupuesto y Finanzas del Gobierno del Estado de Río Grande do Sul que fue uno de los responsables no sólo de la gestión del PP en Porto Alegre sino también a nivel estadual en todo Río Grande do Sul, rescata la cualidad igualitaria del PP y cómo la relación que caracteriza este proyecto es de forma directa entre el ciudadano y la instancia estatal, sin partidos políticos de por medio: “Es importante en este proceso que la población, en las asambleas públicas del PP, participa de un modo libre y universal. Todo ciudadano, no importa cuál sea su organización partidaria, asociativa o credo religioso, tiene asegurada su participación (...) Este principio universal impidió, en la experiencia de casi once años del PP en Porto Alegre, que el proceso no fuera dominado por los partidos políticos ni por corporación alguna, permitiendo que la voluntad de la sociedad se expresara de manera plural y universal”⁸.

El PT fue demostrando a partir de estas experiencias su calidad de “buen administrador”, que sería clave para posicionarse a nivel nacional. El PP generó un aumento de los niveles de participación ciudadana y un mayor acercamiento del pueblo con el Estado, cuestión innegablemente importante para la izquierda brasileña, al tiempo que también ofrecía un guiño hacia los organismos internacionales y sus tecnócratas de administración eficiente y transparencia, cualidades indispensables dentro de la lógica del “buen gobierno”. Para expandir este mecanismo de participación el partido: “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 además exigió que todos los alcaldes petistas de las grandes ciudades adoptaran el PP”⁹. De hecho, este envío de representantes no quedó restringido al nivel nacional, el mismo Ubiratan de Souza viajó a Venezuela invitado por la Alcaldía Mayor Metropolitana para asesorar sobre la implementación del PP¹⁰.

Venezuela también ha experimentado el PP en algunas ciudades del país, sin embargo, estos proyectos no parecen siquiera haberse acercado al éxito del PP brasileño. Creemos que esto responde principalmente a los diferentes obstáculos que ha tenido que sortear cada partido y líder político para poder llegar a la presidencia de su país. En este sentido,

⁷ ROMERO Ricardo “Las cuatro estaciones del PT. Rol histórico del Partido dos Trabalhadores en Brasil”, en Mario Toer y Pablo Martínez Sameck (dir.), *Alternativas en América Latina. Los dilemas de la izquierda en el siglo XXI*, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires, 2006.

⁸ DE SOUSA Ubiratan “Presupuesto participativo: la experiencia Río Grande do Sul”. Disponible en <http://www.presupuestosparticipativos.com>, 2007.

⁹ GOLDFRANK, Benjamin “¿De la ciudad a la nación? La democracia participativa y la izquierda latinoamericana”, en *Nueva Sociedad*, N° 212, noviembre-diciembre de 2007.

¹⁰ DE SOUSA Ubiratan “Alcaldía Mayor: La comunidad decidirá el destino de los gastos presupuestarios del 2007 de acuerdo a sus necesidades”. Disponible en: <http://www.aporrea.org/actualidad/n72201.html>

podemos afirmar que lo local y lo nacional asumen un rol “invertido” en cada uno de estos países: por un lado el PT, dada la gran extensión territorial del Brasil, debió fortalecerse en los niveles municipales y estatales para construir redes de poder y apoyo con el fin de presentarse como opción de gobierno a nivel nacional, es por ello que encaró una experiencia política que comenzó en lo “micro” para llegar 14 años después a lo “macro” de la mano del presidente Lula da Silva . Por otro lado, el chavismo llegó al nivel nacional sin haber constituido experiencias previas en el nivel local, razón por la cual su poder allí era escaso. En raíz de ello, los mecanismos de participación ciudadana que el presidente Hugo Chávez estableció parecen tener como objetivo lograr una conexión directa con el pueblo, erosionando de esta forma el poder de las autoridades locales.

La llegada al poder de Chávez es parte de un proceso sorprendente. Para comprenderlo debemos hacer referencia, al menos en líneas generales, al proceso político vivido por el país andino. En el año 1958 se firmó en Venezuela el llamado “Pacto de Punto Fijo” mediante el cual se excluía a los militares de la posibilidad de acceder al poder político. Los partidos Acción Democrática y COPEI se alternaron en el poder por más de 30 años, estableciendo un sistema político excluyente. La poca atención que prestaron estos gobiernos a la cuestión social -tal como lo describimos anteriormente a través de la voz de Marco Aurelio García, si hay algo que caracterizó a estos años en los países andinos fue la inexistencia de políticas redistributivas y de inclusión social- tuvo sus consecuencias: los niveles de pobreza alcanzaron niveles altísimos y se vieron aún más acentuados con la crisis financiera de los años '80. Además, el sistema político se encontraba sumamente viciado y las denuncias de corrupción y clientelismo se multiplicaban. Fue así que durante la segunda presidencia de Carlos Andrés Pérez, cuando se intentó intensificar las reformas estructurales de corte neoliberal de lo que suponía un “Gran Viraje” se produce la manifestación más importante en la historia del país: “El Caracazo” (1989). Centenares de pobladores marginados tomaron la ciudad de Caracas y fueron fuertemente reprimidos por la policía y las fuerzas militares. Chávez fue uno de los militares que se negó a la orden oficial de reprimir la protesta. Tiempo después, en 1992, con el Movimiento Bolivariano Revolucionario 200 (MBR-200) intentan dar un golpe de Estado que de fin al gobierno de Carlos Andrés Pérez, como consecuencia de ello Chávez es puesto preso durante dos años por participar de este golpe. El agotamiento del puntofijismo era evidente, tanto que el presidente Rafael Caldera (fundador del COPEI y partícipe clave del puntojismo) llega al poder creando un nuevo partido y mostrándose como una “nueva opción” para poner fin al neoliberalismo, cuestión que no supo profundizar como había prometido durante su campaña.

Chávez regresa a la escena política y se presenta por primera vez a elecciones presidenciales en el año 1998 con el apoyo del MVR y el Polo Patriótico. Su discurso estaba basado en poner fin al neoliberalismo, rescatando la figura de Simón Bolívar, mezclando algunas concepciones marxistas con otras cristianas. Ahora bien, tal como establecíamos anteriormente, Chávez llega al poder con un gran apoyo de la población (gana las elecciones con el 56,2%), pero sin haber construido su poder desde el ámbito local, como sí le tocó hacer al PT. Esto configura un sistema de participación ciudadana

con una centralidad mucho mayor en el Estado nacional. El discurso del nuevo presidente es un discurso de cambio profundo, de poner fin absolutamente a las políticas neoliberales, y en muchos casos realiza críticas directas hacia los políticos locales opositores a su gobierno, tratándolos de traidores a la patria bolivariana.

Chávez asume con la promesa de montar la Asamblea Constituyente y realizar un referéndum para modificar la Constitución, cuestión que lleva a cabo durante su primer año en la presidencia. Hecho inédito en la historia venezolana, mostraba el fin de un largo período de exclusión de los sectores pobres del país mediante la “refundación” del Estado. “Durante este período los chavistas adoptaron el concepto de «democracia participativa», el cual preveía la participación directa del pueblo en la toma de decisiones, como un antídoto al excesivo poder de las elites político-partidarias. Al proclamar la democracia participativa, la Constitución de 1999 puntualizó claramente la obligación del Estado de «facilitar» la participación ciudadana en la toma de decisiones (Artículo 62)”¹¹.

■ Mecanismos de participación instaurados una vez en el poder

El PT logra llegar a la presidencia de Brasil de la mano de Lula da Silva en el año 2003, con una composición parlamentaria desfavorable para el partido, en el marco de un sistema político que podemos definir como “presidencialismo de coalición”. Este sistema se caracteriza por adjudicar un importante rol al Parlamento, en el cual el partido de gobierno nunca puede obtener más de la mitad de legisladores y a razón de ello debe entrar en un proceso de negociación constante con los parlamentarios. Gobernar con un Parlamento opositor es tarea compleja en todos los países, pero en Brasil el sistema político hace que sea casi imposible, razón por la cual las negociaciones y la formación de coaliciones adquieren un rol clave. Para llevar adelante su plan de gobierno, el PT debió construir apoyos parlamentarios y lo hizo en algunos casos a partir del pago de sobornos, consecuencia de ello es la aparición tiempo después de múltiples denuncias que hasta el día de hoy están siendo investigadas y judicializadas.

Romper de forma absoluta con el modelo económico neoliberal parece ser tarea compleja en un país que aparentemente sólo puede gobernarse mediante la conformación de coaliciones. En tal sentido, la experiencia del PT en el gobierno nacional ha sido la de una izquierda moderada, que generó importantes planes de inclusión social y redistribución de la riqueza pero manteniendo el plan de desarrollo del país, cuestión que resultó ser un guiño hacia el establishment. Tal como lo establece Emir Sader, caracterizar al gobierno de Lula es una difícil tarea, por lo cual habla del “enigma Lula”¹².

En el marco de este enigma, Emir Sader destaca también que “las políticas de ‘presupuesto participativo’ nunca fueron parte de las plataformas políticas nacionales del

¹¹ ELLNER Steve “Las estrategias ‘desde arriba’ y ‘desde abajo’ del movimiento de Hugo Chávez”, en *Cuadernos del Cendes*, vol. 23, Nº 62, Caracas, mayo de 2006.

¹² SADER Emir “El enigma Lula. La difícil caracterización de su gobierno”, en *Metapolítica*, Nº 65, México, 2009.

PT ni de las campañas de Lula”. Lo cierto es que durante los gobiernos de Lula no se vieron implementados mecanismos de vinculación directa del ciudadano con el Estado desde el nivel nacional. En este aspecto encontramos una gran diferencia en comparación con las transformaciones que se llevaron a cabo en Venezuela, sin embargo, sostenemos la importancia de tener en cuenta los procesos políticos de cada país para esbozar algunas posibles explicaciones. Intentar pensar por qué razón el PP no se trasladó al nivel nacional es tarea compleja, podríamos deslizar como una simple hipótesis la posible influencia del diseño institucional del país para la gestión de gobierno, la autonomía que poseen los estados y municipios brasileños basada sobre todo en el porcentaje relativamente alto de presupuesto que reciben, posiblemente dificulte la implementación de una ley que obligue a todos los estados a instrumentar el PP en todos sus municipios. Podríamos agregar también que la gran extensión del país hace que sea muy complejo implementar este tipo de políticas desde “arriba” (nivel nacional) hacia “abajo” (nivel local), razón por la cual el PT continuó profundizando estos mecanismos de participación en lo local y no vio la “necesidad” (en términos pragmáticos) de volcarlos al nivel de la Nación.

Ahora bien, decir que los mecanismos de participación ciudadana en Brasil se reducen al PP sería muy acotado. Desde el ámbito nacional Luiz Dulci, dirigente nacional del PT y jefe de la Secretaría General de la Presidencia de la República de Lula, señala que sin la participación social y sin la ciudadanía organizada y activa, las propias instituciones representativas corren el riesgo de perder legitimidad. Dulci sostiene que “desde 2003, la democracia participativa pasó a ser adoptada también en el nivel federal”¹³. El sentido de participación que asigna Dulci a la democracia participativa responde a la implementación de políticas de inclusión social, salud, educación, medio ambiente, juventud, seguridad pública, derechos de las mujeres, igualdad racial, y democratización de la cultura que fueron discutidas en 63 conferencias nacionales. En este sentido, la democracia participativa favorece el establecimiento de “nuevos derechos”.

Dulci enumera algunos ejemplos de este tipo de políticas como ser el Plan Safra, que fue elaborado por el gobierno en conjunto con las principales entidades del sector Alimentario del país (Confederación Nacional de trabajadores de la agricultura, Movimiento de Pequeños Agricultores, etc.), la política de valorización del salario discutida en una mesa de diálogo con las seis centrales brasileñas, las tres conferencias (2003, 2005 y 2007) que debatieron en profundidad la política de protección social y transferencia de ingresos para las familias que vivían debajo de la línea de pobreza y la ejecución de la estrategia de rescate en la enseñanza pública brasileña después de décadas de acelerada privatización de la mano de las mayores entidades del área educacional, entre otras. Ahora bien, estas instancias de participación responden a la lógica de mesas de diálogo especializadas de carácter consultivo, no son abiertas al público en general y aquellos que participan convocados por el gobierno no pueden tomar decisiones sino más bien realizar recomendaciones sobre el rumbo a seguir. Lo mismo ocurre con el CDES (Consejo de Desarrollo Económico y Social) que realiza propuestas sobre políticas públicas y propone

¹³ DULCI Luiz Soares “Participación y cambio social en el gobierno de Lula” en *Brasil entre el pasado y el futuro* SADER Emir, GARCÍA Marco Aurelio (comp.), Buenos Aires, Capital Intelectual, 2010.

pautas para el crecimiento económico sostenido del país. “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”¹⁴.

La revalorización de la democracia participativa en Venezuela ha sido un proceso más profundo que responde a las condiciones de un proceso político de características muy distintas al brasileño. La nueva “Constitución Chávez”, como algunos la han sabido llamar y que evidencia la centralización del poder característica de país andino, implicó una verdadera reforma del Estado y una nueva forma de pensar la ciudadanía y su interacción con lo público. En su Preámbulo establece: “Con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la ley para esta y las futuras generaciones; asegure el derecho a la vida, al trabajo, a la cultura, a la educación, a la justicia social y a la igualdad sin discriminación ni subordinación alguna”¹⁵.

Algunos de los cambios que se introducen en esta Constitución en términos de participación son¹⁶:

- Mecanismos de representación ampliada: Los consejos comunales nombran representantes para integrar el Comité de Selección de Jueces. Criterio étnico: Inclusión de tres diputados especiales indígenas.
- Todos los cargos de elección son revocables (Artículo 72).
- Los ciudadanos pueden convocar a referéndum para revocar leyes y decretos presidenciales (Artículos 73 y 74). Cualquier modificación constitucional debe someterse a referéndum (Artículos 341 y 344).
- En cuestiones de política exterior los ciudadanos pueden convocar un referéndum para aprobar o rechazar tratados y convenios internacionales (Artículo 73).
- Mecanismos populares de control y rendición de cuentas: La sociedad organizada propone candidatos para dirigir el Poder Ciudadano; La Asamblea Nacional hace el nombramiento (Artículo 279). Miembros del poder ciudadano son designados por consulta popular sólo cuando hay mayoría suficiente en la Asamblea Nacional (Artículo 279).
- Iniciativa de ley: Los ciudadanos pueden proponer legislación, modificaciones constitucionales y convocar una Asamblea Constituyente (Artículos 204, 341, 342 y

¹⁴ GOLDFRANK, op. cit.

¹⁵ Fuente: http://www.mpcomunales.gob.ve/descargas/constitucion_plan_gobierno/constitucion.pdf

¹⁶ COELHO André Luiz, MENDOÇA Cunha Filho, CLAYTON, PÉREZ FLORES Fidel, “Participación ampliada y reforma del Estado: mecanismos constitucionales de democracia participativa en Bolivia, Ecuador y Venezuela” en OSAL, Buenos Aires, CLACSo, Año XI, N° 27, abril de 2010.

348).

- Mecanismos de cogestión: Las organizaciones comunitarias participan en la ejecución, control y planeación de obras, programas sociales y suministro de servicios públicos (Artículos 70 y 184). Los trabajadores participan en la gestión de empresas públicas (Artículo 184). La Ley de 2006 sobre consejos comunales reglamenta los mecanismos de participación comunitaria.
- Autonomía indígena: Se reconoce la existencia de una organización social, política y económica propias a las comunidades indígenas (Artículo 119). Las autoridades indígenas pueden aplicar instancias judiciales propias de su cultura (Artículo 260).

En el año 2004 se hizo efectivo el Artículo 72 al realizarse un referéndum para dar continuidad o no al gobierno de Hugo Chávez. Podemos observar que los mecanismos de participación directa generan un aumento en la legitimidad del gobierno y ponen a la vista que la Constitución no es “letra muerta”. De la misma forma, en el año 2007 se puso en práctica el Artículo 344 que obliga la realización de un referéndum para modificar la Constitución, en ese momento el gobierno chavista proponía integrar al texto constitucional su programa de transformaciones rumbo al socialismo, la ciudadanía en este aspecto respondió pidiendo “moderación” al gobierno de Chávez y rechazando las modificaciones. Sin embargo, el Poder Ejecutivo intentó por otras vías la promulgación de dichas leyes, que si bien no representaba una práctica ilegal “reflejaba la voluntad del Ejecutivo de avanzar en sus objetivos independientemente de las manifestaciones mayoritarias de los ciudadanos. Esa situación llevó a algunos sectores de la oposición a afirmar que el presidente estaba, en la práctica, implementando de contrabando la reforma constitucional que no logró aprobar¹⁷ (uno de los artículos que se intentaba modificar era el que no permitía la reelección presidencial, éste se termina modificando en el año 2009 mediante un referéndum).

Si el gran emblema de participación ciudadana en Brasil es el presupuesto participativo, en Venezuela son los consejos comunales. Esta experiencia comenzó en el año 2006 cuando se sancionó la Ley de Consejos Comunales: “Los consejos comunales en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, son instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social”(Artículo 2)¹⁸. Desde que esta ley fue aprobada, se formaron en menos de un año 32.000 consejos comunales con niveles de participación muy altos. Hay que rescatar de esta experiencia su intenso carácter inclusivo, en tanto todo ciudadano mayor de 15 años puede participar en el cuerpo deliberativo de los consejos y ejercer su voto.

Las principales críticas que han recibido los consejos comunales tienen que ver con la articulación entre lo local y lo nacional de la que hablamos anteriormente. Si bien

17 Ídem.

18 Fuente: http://www.mpcomunas.gob.ve/publicaciones/ley_consejos_comunales_2010.pdf

responden a un diagrama institucional que alienta la participación ciudadana, también en muchos casos restan poder a las gobernaciones y alcaldías, generando una instancia de conexión directa entre la población y el presidente de la República. La mayoría de los opositores observan que son un “semillero del socialismo” que Chávez pretende consolidar como forma de gobierno desde hace años y que el conjunto de consejos comunales organizados en comunas tiene un objetivo claro: “Esto en el fondo busca eliminar las alcaldías y gobernaciones”¹⁹. Estos mecanismos hablan la forma centralizada de la política del presidente venezolano, la cual también ha recibido críticas desde la izquierda, en el Foro Social Mundial realizado en 2006 en Caracas, John Holloway decía: “en el caso de Bolivia, Venezuela y Brasil, no hay que decir de antemano que no es posible cambiar la sociedad desde el Estado. El gran peligro que hay en Venezuela es que el movimiento desde arriba vaya tragando y comiendo al movimiento desde abajo, como pasó en la Unión Soviética y en Cuba”²⁰.

■ Conclusiones

Durante este trabajo hemos repasado la trayectoria histórica, política, económica y social de Brasil y Venezuela encontrando importantes diferencias en sus procesos históricos, sus sistemas políticos, la forma en que se conformaron los partidos de gobierno actuales y su grado de moderación una vez en el poder. Las características que asume cada país en estos procesos influyen sobre el formato de los mecanismos de participación ciudadana que se implementaron. Podemos afirmar sin embargo, que en ambos países se produjo una revalorización de la democracia participativa en el marco de los gobiernos post-neoliberales.

El sentido de la participación ciudadana no se puede medir únicamente por su nivel de institucionalización ya que en el marco de una democracia liberal, se garantiza el derecho de que los ciudadanos se manifiesten en la escena pública de manera espontánea, por ejemplo a partir de protestas que reivindican intereses sociales. Ello también es parte de la participación ciudadana. Sin embargo, la concreción de mecanismos de democracia participativa también se relaciona con cuán dadas están las condiciones para que la ciudadanía efectivamente cuente con canales institucionales a través de los cuales deliberar y tomar algún tipo de decisión. En este sentido, encontramos que en ambos países se han generado mecanismos de este tipo a partir de la expansión de nuevos derechos y la inclusión de sectores marginados en la escena pública. Ahora bien, en la Venezuela de Chávez la participación institucionalizada adquiere un rol clave en la construcción de poder del presidente desde el Poder Ejecutivo, mientras que en el Brasil

19 Entrevista a Carlos Vecchio (coordinador nacional del partido Voluntad Popular) <http://eltiempo.com.ve/venezuela/entrevista/carlos-vecchio-con-las-comunas-el-presidente-busca-crear-un-pais-paralelo/70450>

20 GARCÍA-GUADILLA María Pilar, LAGORIO Carlos “La cuestión del poder y los movimientos sociales: Reflexión pos-Foro Social Mundial Caracas 2006”, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 12 n.3, Caracas, diciembre de 2006. http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1315-64112006000300003&script=sci_arttext

de Lula los mecanismos de participación directa quedan delegados al nivel de gobierno local.

Cuando hablamos de roles “invertidos” respecto de la interacción entre lo local y lo nacional en ambos países hacíamos referencia a que el PT brasileño instauró mecanismos participación como el presupuesto participativo en el ámbito local que hicieron a la fama del partido como “buen administrador” y lo fortalecieron para disputar las elecciones nacionales, en el marco de un sistema político en el cual las gobernaciones e intendencias adquieren un rol sumamente importante. De forma invertida interactuaron el ámbito local y nacional en el gobierno de Hugo Chávez en tanto la construcción de poder de acuerdo a la situación política en que el presidente asumió tuvo que darse desde lo nacional hacia lo local. En el ámbito local el chavismo encontraba su principal obstáculo por lo cual su objetivo fue generar una interacción directa entre la población y el Poder Ejecutivo.

Por otro lado, la profundización de la democracia participativa que pudimos observar en Venezuela a partir de la reforma de la Constitución de 1999 responde a la lógica de “refundación” del Estado. Esta característica no esta presente en Brasil, ya que parece no ser parte de la cultura política de la Nación, la cual se caracteriza más bien por mantener determinadas pautas de desarrollo en el país que parecen ir más allá del color político del partido que ocupa la presidencia. Ello se acrecienta a causa de la necesidad de generar coaliciones para implementar los planes de gobierno, cuestión que no se condice con la lógica de centralidad que es visible en el país andino.

En tal sentido, lejos de buscar construir una concepción de tipo normativa que exalte la democracia participativa como “deber ser” de todo gobierno, este trabajo se ha concentrado en la identificación de diferencias entre los dos países estudiados con el fin de comprender cómo ellas han operado en los procesos de participación ciudadana instaurados en el post-neoliberalismo, los cuales claramente han adquirido características diferenciadas. ■

■ Bibliografía

- BANCO MUNDIAL *Informe sobre el Desarrollo Mundial: El Estado en un mundo en transformación*, Washington, D.C., Estados Unidos, 1997.
- BIN Elisa “Algunas reflexiones para el debate acerca de la construcción de la Democracia Participativa en Democracia Participativa: una utopía en marcha”, Romero (comp.), Buenos Aires, 2005.
- COELHO André Luiz, MENDOÇA Cunha Filho, CLAYTON, PÉREZ FLORES Fidel “Participación ampliada y reforma del Estado: mecanismos constitucionales de democracia participativa en Bolivia, Ecuador y Venezuela”, en OSAL, Buenos Aires, CLACSo, Año XI, N° 27, abril de 2010.
- DAGNINO Evelina, OLVERA Alberto J., PANFICHI Aldo “Innovación democrática en América Latina: una primera mirada al proyecto democrático-participativo”. Seminario *Democratic Innovation in the South*, San José, Costa Rica, Biblioteca Clacso, 2007.
- DE SOUSA Ubiratan “Presupuesto participativo: la experiencia Río Grande do Sul” en <http://www.presupuestosparticipativos.com>, 2007.
- ELLNER Steve “Las estrategias “desde arriba” y “desde abajo” del movimiento de Hugo Chávez”, en *Cuadernos del Cendes*, vol. 23, N° 62, Caracas, mayo de 2006.
- GARCÍA Marco Aurélio “Nuevos gobiernos en América del Sur. Del destino a la construcción de un futuro”, en *Nueva Sociedad*, N° 217, Buenos Aires, septiembre-octubre de 2008.
- GARCÍA-GUADILLA María Pilar, LAGORIO Carlos “La cuestión del poder y los movimientos sociales: Reflexión pos-Foro Social Mundial Caracas 2006”, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 12 n.3, Caracas, diciembre de 2006.
- GOLDFRANK, Benjamin “¿De la ciudad a la nación? La democracia participativa y la izquierda latinoamericana”, en *Nueva Sociedad*, N° 212, noviembre-diciembre de 2007.
- SADER Emir, “El enigma Lula. La difícil caracterización de su gobierno”, en *Metapolítica*, N° 65, México, 2009.
- SADER Emir, GARCÍA Marco Aurelio *Brasil entre el pasado y el futuro*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2010.
- TORRE Juan Carlos *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 1998.
- ROMERO Ricardo “Las cuatro estaciones del PT. Rol histórico del Partido dos Trabalhadores en Brasil”, en Mario Toer y Pablo Martínez Sameck (dir.), *Alternativas en América Latina. Los dilemas de la izquierda en el siglo XXI*, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires, 2006.