



Jungemann, Beate

# Políticas públicas y participación popular en Venezuela : el difícil camino de la construcción de una idea democrática más allá del liberalismo



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.  
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

*Cita recomendada:*

Jungemann, B. (2014). *Políticas públicas y participación popular en Venezuela : el difícil camino de la construcción de una idea democrática más allá del liberalismo*. *Revista de ciencias sociales*, 6(26), 103-130. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1608>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

Beate Jungemann

---

# Políticas públicas y participación popular en Venezuela. El difícil camino de la construcción de una idea democrática más allá del liberalismo

---

## Introducción

En Venezuela, a partir de la nueva Constitución de 1999 comienza un proceso participativo de construcción política y social de nuevas políticas públicas. Este proceso se enmarca en una dinámica de transformaciones más general, que envuelve a todos los proyectos alternativos de América Latina, y que enfrenta los dos marcos referenciales que orientaron determinadamente las políticas públicas de la región a partir de la década de 1980: uno global de mercado y otro sec-

torial neoasistencialista (Zamora, Pérez y López, 2010).

La apelación hacia una mayor participación de los sectores pobres en los programas sociales, recomendada por los organismos internacionales en la década de 1990 (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo), etapa de políticas y programas neoliberales de ajuste estructural con impactos sociales nefastos para los sectores más vulnerables, no lleva a la reducción de la pobreza.<sup>1</sup> “Pagar” esta deuda social se convertirá en el objetivo principal de

<sup>1</sup> Rauch (2007) hace un análisis crítico de cuarenta años de políticas de desarrollo, desde el enfoque de las necesidades básicas hasta las Metas del Milenio, como lucha contra la pobreza sin balance positivo.

las políticas de inclusión social, especialmente en Venezuela, Bolivia, Ecuador y Argentina.

Independientemente de sus posiciones políticas e ideológicas, los gobiernos latinoamericanos asumieron las Metas del Milenio, declaradas por las Naciones Unidas en 2002, como espacio referencial de sus estrategias de disminución de la población en condiciones de pobreza y sin acceso a servicios básicos.<sup>2</sup> Y las políticas concretas muestran una gran diversidad, según los contextos políticos y económicos específicos, que oscilan entre la continuación de enfoques neoliberales con énfasis en una participación intermediada por ONG y la privatización de los servicios públicos (por ejemplo, la educación en Chile), hasta aquellos que buscan la participación popular directa en las políticas públicas<sup>3</sup> y la nacionalización de servicios básicos.

En los 14 años del proceso de transformación de Venezuela, la implementación de las políticas de inclusión social basadas en la redistribución de la renta petrolera ha llevado a una reducción notable de la pobreza e indigencia, visible entre los años 2002 y 2010,<sup>4</sup> con un pequeño repunte en el año 2011,<sup>5</sup> y una notable reducción en 2012, de 27,2% a 21,2%.<sup>6</sup> Los datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2013) muestran que en el año 2012 Venezuela fue el país latinoamericano con mayor disminución de la desigualdad social en la distribución de ingresos, es decir, con menor concentración de riqueza. Un estudio sobre el gasto público social entre 1999 y 2009 indica que “especialmente la población de menos recursos, tuvo una mejora importante e ininterrumpida de sus ingresos durante casi cinco años. Y esta es una experiencia que los venezolanos, sobre todo los más pobres, no tenían

<sup>2</sup> Los organismos internacionales por lo general incluyen a los servicios básicos: educación, salud, agua (suministro de agua potable y recolección de aguas servidas), electricidad y gas. Hay un debate importante a nivel internacional sobre la inclusión de la comunicación e información como servicio básico, por considerar a los servicios de telecomunicaciones como instrumentos de cohesión social y económica. En Venezuela, la comunicación es un derecho humano y el derecho al acceso en condiciones de igualdad está garantizada constitucional y legalmente. En el caso de la provisión del agua, Venezuela alcanzó la Meta del Milenio antes del año 2015, por haber reducido la población sin acceso al agua potable a la mitad ya en el año 2003 (República Bolivariana de Venezuela, 2004). Esta meta se logró fundamentalmente a través de una política pública participativa, las llamadas Mesas Técnicas de Agua (MTA) (República Bolivariana de Venezuela, 2010).

<sup>3</sup> No obstante, un análisis crítico de participación popular autónoma orientada hacia la autogestión en casos concretos de la Argentina, evidencia contradicciones que aparecen entre los objetivos originales y una paulatina influencia de la ideología de “gestión por proyectos” introducida por políticas del Estado y programas de organismos internacionales (Ghibaudi, 2012).

<sup>4</sup> Según la CEPAL (2013, p. 18), la pobreza en Venezuela disminuyó de 48,6% en el año 2002 a 27,8% en 2010, y la indigencia se redujo de 22,2% a 10,7% respectivamente.

<sup>5</sup> Para el año 2011, las cifras de la CEPAL (2013, p. 18) indican un leve aumento de la pobreza (1,7%), igual que en el caso de la indigencia (1%).

<sup>6</sup> Esta información se refiere al segundo semestre del año 2012. Según el *Informe Anual de Provea* (2012), esta reducción significativa de la población en situación de pobreza se debe en gran parte a misiones de fuerte impacto en el mejoramiento social, como la Gran Misión Vivienda Venezuela (creada en mayo de 2011) y la Gran Misión en Amor Mayor (creada a fines de 2011), esta última destinada especialmente a la inclusión social de adultos mayores con ingresos inferiores al salario mínimo, a través de la adjudicación de la pensión universal del Estado.

desde hacía más de veinte años” (Aponte, 2010, p. 66).

Con todo, varios análisis de las políticas públicas, especialmente de las políticas sociales impulsadas por el gobierno venezolano a partir de los años 2002 y 2003 (Cabezas y D’Elia, 2008; D’Elia y Maingon, 2009; D’Elia y Quiroz, 2010) llegan a la conclusión general de una gran ineficiencia tanto de las propias políticas como del gobierno, que según estos autores instauró un “modelo asistencial-voluntarista”. El enfoque es predominantemente normativo, funcionalista y sistémico en el estudio de la eficiencia o no de los instrumentos, la estructura y los programas del gobierno y la evaluación de las políticas, que descansa para ello en la perspectiva de la mayor o menor gobernabilidad.

Ahora bien, debemos tener en cuenta que en el mundo académico existe un cierto consenso sobre las limitaciones en los análisis de políticas públicas orientados a aportar soluciones para un “buen gobierno”, es decir, una política y un gobierno eficientes: “El estudio de las políticas públicas pareciera enfrentarse, desde la década de los noventa, a severas limitaciones en su afán por contribuir a la superación de las *failure governments*” (Mascareño, 2003, p. 21).<sup>7</sup> Complementariamente, y desde nuestro horizonte argumentativo, el enfoque teórico liberal de orden social basado en un modelo

lineal de progreso y de modernización, que es el único guión analítico de la mayoría de estos trabajos, difícilmente permite aproximarse a una justa comprensión de la compleja y cambiante realidad social, especialmente, de la relación entre el Estado y la sociedad en América Latina, variable en escenarios políticos que siguen cursos singulares. Estos, y es lo importante en el punto de partida, dirigidos –lo cual sí los aproxima– hacia un modelo societario diferente, en el cual el poder popular comienza a ocupar y conquistar diversos espacios de transformación social.<sup>8</sup>

Según tal criterio analítico, partimos de la idea de que las políticas públicas<sup>9</sup> en Venezuela están inmersas en una dinámica de cambio social, y desde esta perspectiva hay que analizar su papel. Como ya se mencionó, en el ciclo que abre el gobierno del presidente Chávez, la pobreza y la exclusión social han sido entendidas y asumidas como deuda social acumulada que se agudizó en la etapa política del ajuste neoliberal de la década de 1990. La primera función y responsabilidad social de lo público estatal será diseñar estrategias para la superación de las condiciones de pobreza en los procesos de reproducción social: “Superación necesaria para pasar de la sobrevivencia a la reproducción ampliada de la vida, esto es con calidad y dignidad...” (Hintze, 2004, p. 164),<sup>10</sup> teniendo por norte un impacto

<sup>7</sup> A esta visión crítica podemos añadir que “[...] la hipótesis de que las ciencias de las políticas poseen los instrumentos intelectuales necesarios para resolver –y hasta comprender en algún sentido práctico– la gama de los problemas sociales debe ser, al menos, seriamente cuestionada” (DeLeon, 1999, p. 157).

<sup>8</sup> En cada caso, es imprescindible conocer más a fondo cómo se desarrolla en el tiempo la relación entre gobiernos de izquierda y movimientos sociales, para registrar las contradicciones inherentes de los distintos proyectos nacionales.

<sup>9</sup> Cuando hablamos de políticas públicas definimos las políticas sociales como parte de ellas.

<sup>10</sup> Pero el “núcleo duro de la superación de la desigualdad y la pobreza pasa centralmente por la distribución de la riqueza y por ende, del capital convencional” (Hintze, 2004, p. 163).

en el cambio de la estructura social y socioterritorial.

La exclusión social y la segregación socioterritorial son características predominantes del proceso histórico de urbanización en Venezuela. La concentración urbana de la población en las principales ciudades del país llega a representar hoy el 88,8% de la población total (Instituto Nacional de Estadística, 2011), lo cual significa que las estrategias de intervención social del Estado tienen un impacto principalmente en las grandes ciudades;<sup>11</sup> aunque el objetivo de las políticas públicas incluyentes es su máxima cobertura territorial para contribuir a la disminución de las desigualdades socioterritoriales a nivel nacional.

Se suele tener en mente que las vías disponibles para que los sectores populares puedan satisfacer sus necesidades –e intereses– individuales y colectivas por fuera del mercado son la vía estatal, la vía familiar y la vía comunitaria. Desde este campo, las nuevas políticas públicas participativas, que contrarrestan las estrategias de sobrevivencia desarrolladas por las familias pobres en los años del ajuste neoliberal, se han convertido en un elemento central de los cambios en los tejidos sociales y organizacionales de las comunidades populares en Venezuela.

Estas estrategias se concentraban en el ámbito privado, individual o familiar, y privilegiaban el encierro territorial (Cariola y Lacabana, 2005) en medio de una creciente disminución de la intervención social del Estado y de un debilitamiento de formas de sociabilidad organizadas alrededor del trabajo y de sus instituciones (Castel, 2010). El Estado venezolano, en los últimos diez años, para afrontar este retiro hacia lo privado y con el fin de solucionar problemas y necesidades sociales,<sup>12</sup> está impulsando un desarrollo social con una activa participación popular basada en un proceso de reorganización político-territorial del Estado y de reapropiación socioterritorial de las comunidades organizadas, mediante la revalorización de lo público. El carácter participativo de las nuevas políticas públicas reconoce el protagonismo de las organizaciones populares en y desde sus territorios, y se basa en los derechos sociales, económicos y políticos consagrados en la Constitución de 1999, el Plan de Desarrollo Económico y Social 2007-2013 y el Plan de la Patria. Programa de Gobierno 2013-2019.

Lo que nos interesa destacar en este artículo es, entonces, la característica participativa y de inscripción socioterritorial de las políticas públicas en Venezuela, que la diferencia fundamentalmente de otros tiempos políti-

<sup>11</sup> Los impactos de las políticas públicas y de los programas sociales en los patrones culturales del hábitat, consumo, trabajo y de las mentalidades y prácticas políticas y sociales requieren amplios estudios interdisciplinarios para comprender las transformaciones en y de las ciudades venezolanas, sin desconsiderar el avance de los impactos de la globalización en los procesos de reconfiguración del orden social, económico y político en el territorio. Sobre este último aspecto, véase el interesante trabajo de Saskia Sassen (2007) sobre la sociología de la globalización, donde problematiza escenarios de “localización de lo global y de desnacionalización de lo nacional” a la luz de una geografía transnacional, y el desafío de una nueva política transnacional.

<sup>12</sup> La individualización de la pobreza es una estrategia explícita de los organismos internacionales de cooperación técnica. Véanse Rauch (2007) y Zamora, Pérez y López (2010).

cos. Integrar la dimensión espacial<sup>13</sup> junto a la de la participación popular en los análisis de estas políticas puede ayudar a comprender cómo se están reconfigurando las relaciones socioinstitucionales y socioterritoriales, específicamente a partir de la emergencia de una compleja red de organizaciones y prácticas sociales en los territorios populares —en su mayoría impulsadas por el Estado— para participar a través de diversas formas en las nuevas políticas, adscribiéndoles otros significados. Esta aproximación implica reconocer la politización de lo social. Lo político, desde este ángulo, no se restringe a espacios e instituciones del sistema político (gobierno, parlamento, partido), sino que se considera como elemento transversal de lo social, lo territorial y de sus prácticas en lo cotidiano. Siguiendo a Souza Martins (1998, p. 133), la esfera social, y con ello la vida cotidiana, adquiere una importancia

política mayor en momentos históricos de cambio revolucionario.<sup>14</sup>

También nos preguntamos hasta dónde podemos hablar de la emergencia de una nueva institucionalidad y si a partir de ella realmente se construyen espacios socioestatales en los cuales los sectores populares participan de una u otra forma, con distintos alcances en la toma de decisiones de las políticas públicas. Con los datos disponibles<sup>15</sup> no podemos más que enunciar ciertas tendencias en este complejo proceso de resignificación de algunas de estas políticas orientadas hacia la transformación social y local desde sus prácticas cotidianas basadas en nuevas y ya adquiridas experiencias, conocimientos y corresponsabilidades de las comunidades organizadas. La resignificación de la política pública implica darle otro sentido y otra forma en un contexto de elaboración de un proyecto nacional de cambio.

<sup>13</sup> El espacio no es un concepto estático ni un concepto carente de contenido político, sino por el contrario, está constituido por redes complejas de relaciones sociales que se expresan en estructuras, dinámicas, procesos y discursos de dominación y de resistencia, de solidaridad y de cooperación (Massey, 2007, p. 128). Complementamos esta definición más sociológica del espacio con la definición política de Lefebvre: “El espacio [...] siempre ha sido político y estratégico [...] ha sido formado, modelado, a partir de elementos históricos o naturales, pero siempre políticamente” (*ibid.*, 1976, p. 46). Esta concepción también hace referencia a la dimensión de la política del espacio.

<sup>14</sup> En una entrevista, José de Souza Martins (1998) habla de una *sociología sensible*, definida como metodología de una sociología de la vida cotidiana y de las dimensiones propiamente históricas de los procesos sociales, que se manifiestan más claramente en la conciencia cotidiana y en momentos de cambios revolucionarios, según una mayor evidencia de las contradicciones básicas de la sociedad capitalista. Un avance en la concientización política de la población hasta ahora desfavorecida y excluida, sobre todo en tiempos de cambio social, requiere una viabilidad real de alternativas de autogestión y autogobierno.

<sup>15</sup> Las reflexiones expresadas en este artículo se basan en los resultados de varios proyectos de investigación llevados a cabo desde el año 2004 en el Área Urbano-Regional del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) sobre la participación popular en programas y políticas del Estado. Nos referimos especialmente al análisis de las Mesas Técnicas de Agua (Lacabana y Cariola, 2005), al proyecto sobre el Fondo de Inversión Social (FONVIS) y su impacto a nivel local (Jungemann y Cariola, 2006), al proyecto de investigación-acción “Observatorio Urbano y Socioterritorial del municipio Valdez” (Fernández *et al.*, 2006), al proyecto de investigación-acción “Sistema de Monitoreo Comunitario de los Impactos Sociales y Ambientales en la comunidad de la Isabelica, en el Estado Carabobo” (2008) y al estudio sobre las Mesas Técnicas de Telecomunicaciones (Cariola, Jungemann y Lacabana, 2012b).

En este horizonte de preguntas y líneas de análisis, el objetivo principal de este artículo es presentar y desarrollar algunas dimensiones de la nueva orientación de las políticas que nos parecen esenciales, y que nos permiten ampliar y profundizar criterios más cualitativos de análisis de la relación entre el Estado y la sociedad, específicamente la de los sectores populares organizados como nuevos protagonistas de y en estas políticas. Las dimensiones que consideramos se articulan, a su vez, en procesos más amplios de transformación socioterritorial, observados en los impactos de las nuevas estrategias de intervención pública en una tendencia a la revalorización de los territorios populares y la construcción de nuevas identidades socioterritoriales asociadas al fortalecimiento de la organización popular.

En un primer punto presentamos una contextualización y caracterización general de las políticas públicas desde la aparición de las primeras misiones sociales en Venezuela.<sup>16</sup> En un segundo momento, desarrollamos las dimensiones estimadas como centrales en lo que llamamos *resignificación de las políticas públicas*. De seguida planteamos la contribución de estas políticas a la transformación socioterritorial. Luego formulamos algunas de las contradicciones y tensiones surgidas en el proceso de su construcción. Terminamos con

algunas reflexiones abiertas para ser profundizadas en futuros trabajos.

## **Contextualización y caracterización general de las políticas públicas desde la década de 2000**

Después de la etapa de políticas neoliberales durante las décadas de 1980 y 1990, que dejaron a más de la mitad de la población venezolana en una situación de pobreza y desigualdad social y frente a un sistema democrático deslegitimado, la aprobación de la Constitución de 1999 inicia otro momento en la historia de las políticas públicas del país. Se trata de una coyuntura caracterizada por una dinámica de democratización del acceso a servicios y bienes públicos de los sectores tradicionalmente excluidos – que tiene por eje la garantía de sus derechos sociales, políticos y económicos–; de reducción de las desigualdades sociales mediante una mejor distribución del ingreso y de la riqueza; y de construcción de comunidad y poder popular a través de la amplificación de la participación social y comunitaria en las políticas.

En el ciclo que abre Chávez va tomando cuerpo un proyecto nacional en el cual el Estado retoma su responsabilidad social a través de la construcción de otra institucionalidad de lo social.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Las misiones sociales, creadas al margen de la burocracia estatal, son programas que buscan dar respuesta inmediata a problemas sociales que fueron identificados previamente como los más urgentes: salud, educación, alimentación, vivienda.

<sup>17</sup> Comienza un proceso de cambio en la estructura pública institucional orientada hacia lo social, a través de la constitución de nuevas instituciones y la desaparición de otras. En este contexto se inscribe, a partir de 2003, la reestructuración del FONVIS para adaptarlo al nuevo paradigma de la política social del gobierno, materializado en las misiones sociales como respuesta política masiva e inmediata a las necesidades básicas de los sectores excluidos (véanse Jungemann, 2005; D'Elia y Maingon, 2006; Jungemann y Cariola, 2006).

Se inicia así un proceso de lucha por la hegemonía, pues la definición de un proyecto democrático-popular va acompañada de continuas resistencias de los sectores dominantes, expresadas en creciente y prolongada conflictividad, crisis política y crisis económica: los hitos serán el (fallido) golpe de Estado, la huelga general y el paro petrolero (2002-2003). Un escenario de este tipo lleva permanentemente al gobierno a diseñar respuestas políticas rápidas a las necesidades básicas y sociales de los sectores populares, claves en el mantenimiento del proyecto.

De cualquier manera, las estrategias que caracterizan las distintas etapas de las políticas públicas, desde la aprobación de la nueva Constitución hasta la actualidad, tienen como rasgo en los diferentes momentos del proceso de transformación la reivindicación de una democracia participativa, protagónica e incluyente. En estas etapas se crean las rutas y misiones de inclusión social, y se impulsan las organizaciones sociales, que aspiran a materializar el derecho constitucional de participar en la formulación, ejecución y el control de las políticas públicas. Esta dinámica comunitaria participativa se articula con una

incipiente estructura política territorial de autogobierno, que hoy tiene su máxima expresión en la construcción de diversos territorios que alojan comunas con características muy propias.<sup>18</sup>

En la primera etapa, las misiones sociales<sup>19</sup> funcionan como eje de la nueva política pública. Creadas en 2003 de forma paralela a las instituciones de la administración estatal existentes, descansan en una gran movilización popular con improvisación institucional, y llevar programas sociales de salud, educación y alimentación<sup>20</sup> a los territorios populares, con el fin de evitar mayores trabas burocráticas. Con las misiones, se inicia un proceso masivo de inclusión social participativo de diversa índole y alcance, donde las comunidades organizadas comienzan a involucrarse en su ejecución conjuntamente con el Estado.

Durante esta etapa, se reestructuran programas y se crean nuevos ministerios, especialmente el Ministerio del Poder Popular para la Participación y Protección Social (MPPS), basado en la idea de un modelo de lo público caracterizado por la corresponsabilidad social, el fortalecimiento del poder popular, la asistencia social y el desarrollo social integral y participativo, apoyado en la construcción de

<sup>18</sup> En Venezuela, en términos generales, los territorios llamados comunas están constituidos por varias comunidades populares, rurales o urbanas, organizadas en consejos comunales y otras *asociatividades* sociales, y experimentan diversas formas y estructuras de producción, reproducción y autogobierno con el fin de construir desde la base el poder popular.

<sup>19</sup> Una evaluación de las misiones hasta el año 2006 se encuentra en el trabajo coordinado por Yolanda D'Elia (2006).

<sup>20</sup> Las misiones han ido aumentando. Las más recientes se ubican en la producción agrícola (Agrovenezuela), la vivienda (Gran Misión Vivienda Venezuela), en los sectores sociales más vulnerables (Gran Misión Hijos de Venezuela), en la capacitación para el trabajo (Misión Saber y Trabajo) y el sistema de pensionados (Misión en Amor Mayor). Sobre todo las últimas tres misiones tienen un impacto positivo en el aumento de ingreso de los sectores sociales más vulnerables de la sociedad. Desde 1999 la pensión por mandato constitucional es homologada al salario mínimo nacional. En 2011 había 398% más asegurados registrados en el Seguro Social (IVSS) que en el año 1998 (1.926.503 y 387.007, respectivamente).



un sistema de información social.<sup>21</sup> Las misiones son definidas por el gobierno como una nueva institucionalidad (Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2005; D'Elia y Quiroz, 2010)<sup>22</sup> que, a pesar de su carácter “improvisado”, la falta de evaluaciones sistemáticas y continuas de su implementación, sus dificultades, debilidades y muchas veces indefiniciones en su articulación a la administración pública nacional, se hacen visibles por sus impactos objetivos y subjetivos –tanto individuales como colectivos– en el mejoramiento de la calidad de vida de los sectores populares.

Como sea, la fragmentación y la falta de consolidación y sostenibilidad institucional constituyen factores limitantes en la dinámica concreta de construcción de la corresponsabilidad ciudadana, especialmente en aquellos espacios comunitarios con un bajo nivel de organización y cultura participativa. A este contexto, el gobierno responderá siempre con una mayor movilización en las comunidades e intentará llevar adelante la gestión de las políticas públicas en sus territorios y fortalecer en el mediano plazo el proceso de construcción de un nuevo bloque de poder hegemónico –ciertamente cada vez más difuso– en el marco de la fuerte polarización política y social.

En una segunda etapa, que despega cronológicamente en el año 2005 con

la declaración del presidente Chávez anunciando la construcción del socialismo del siglo XXI, comienza un proceso de radicalización del discurso político y de la intervención directa e indirecta del Estado tanto en lo político social como en lo económico. A partir de la aprobación de la Ley de los Consejos Comunales en el año 2006 –y todas las que la contextualizan–<sup>23</sup> se inicia, pues, otra fase de la transformación social y política que lleva implícitamente a una lógica de desmontaje de las bases de la reforma liberal del sistema político-administrativo de 1989 (Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público). El giro supone comprender cada vez más la cuestión social como una cuestión de transferencia de poder político y de recursos financieros a nivel comunitario y comunal, pero con una dependencia y un control del poder central. Esta dependencia no impedirá que comience a solaparse el poder público estatal con el poder popular que codetermina con el Estado –aunque de manera muy limitada– a través de la inversión de fondos públicos hacia los proyectos comunitarios en el espacio territorial que les es suyo.

Es así que se constituye un ámbito político crítico y controvertido porque en la marcha surgen problemas que expresan la tensión entre autonomía y dependencia

<sup>21</sup> Véanse <<http://www.sisov.mpd.gob.ve/home/index.php>> y <<http://www.ineinfo.ine.gob.ve/#>>.

<sup>22</sup> Nuestra definición de la nueva institucionalidad se refiere más a la construcción de otra relación –y distribución del poder– entre el Estado y la sociedad –especialmente las comunidades organizadas– analizada por nosotros en el segmento sobre las nuevas políticas públicas.

<sup>23</sup> Posteriormente, la ley de 2006 es modificada parcialmente en 2009 para garantizar una mejor contraloría social. Se mantiene la definición de los Consejos Comunales como instancias de participación, articulación e integración de las diversas organizaciones sociales que permiten ejercer al pueblo organizado el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y sus respectivos proyectos (Ley Orgánica de los Consejos Comunales, Art.2, Gaceta Oficial Nr. 39.335, lunes 28 de diciembre de 2009).

de los sectores populares frente a las instituciones del Estado, que entran a la vez en conflicto ciertos ámbitos de competencia transferidos a los Consejos Comunales, que lindan con los que asumen las autoridades del nivel estatal y municipal (Jungemann, 2008). Se trata, entonces, de una dinámica que se va complejizando progresivamente alrededor de las distintas formas y prácticas de democracia directa –por ejemplo, gobiernos parroquiales– que se perfilan en los territorios de comunas en construcción.<sup>24</sup> En cuanto a su objetivo, la economía comunal<sup>25</sup> como sustentación productiva de las comunas y de su agrupación en ejes comunales está orientada a crear un sistema territorial –rural y urbano– de producción y distribución de alimentos, para garantizar la seguridad alimentaria, y de otros productos y servicios que contribuyen a un desarrollo local más autosuficiente.

El proceso de organización social en las comunidades de los territorios popu-

lares, en tanto brazo articulador y ejecutor de las políticas públicas, ha obtenido en general un balance positivo, además de una cobertura territorial significativa, que incluye comunidades antes aisladas y alejadas de la atención pública, tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo. Resultado de los impulsos del Estado junto a las iniciativas propias de las comunidades, una idea de su alcance puede evaluarse en su crecimiento y diversificación. Veámoslo en cifras: el primer censo comunal registró 40.035 consejos comunales a nivel nacional;<sup>26</sup> el Ministerio de Ambiente anunció que más de 9.700 Mesas Técnicas de Agua ejecutaron 1.500 proyectos hidrológicos e hidrosanitarios durante el lapso 2000-2011;<sup>27</sup> una investigación anota la existencia de un poco menos de 1.500 Mesas Técnicas de Telecomunicaciones (Cariola, Jungemann, Lacabana, 2012a) y de aproximadamente 7.800 Comités de Tierra Urbana (CTU)<sup>28</sup> a nivel nacio-

<sup>24</sup> No existe aún un estudio sistemático sobre las diferentes experiencias de comunalización de territorios populares en el ámbito nacional. Las informaciones son por lo general muy dispersas, poco documentadas y analizadas. El primer censo comunal realizado en septiembre de 2013 recogió datos generales desde el nivel nacional hasta el parroquial. Registró un total de 1.401 comunas y confirmó la concentración de la mayoría de estas en la Región Occidental (estados Zulia, Lara, Barinas y Falcón) y en el Distrito Capital de Caracas. El Programa de Gobierno 2013-2019 prevé para el año 2019 una cifra de 3.000 comunas constituidas, que abarcarían el 68% de la población total. Entre los años 2009 y 2010, la Asamblea Nacional aprobó un bloque de leyes orgánicas relacionadas al poder popular para viabilizar y legalizar la transferencia de recursos y competencias a la nueva institucionalidad comunal.

<sup>25</sup> Se basa en distintas formas socioproductivas: empresas de propiedad social directas e indirectas, unidades de producción familiar, grupos de intercambio (Trueke) y cooperativas. Estas empresas comunales deben trabajar exclusivamente en beneficio de la colectividad y reciben recursos de las gobernaciones y alcaldías, y a través de distintos mecanismos de transferencia de recursos del Ejecutivo (Fondo de Compensación Interterritorial, Ley de Asignaciones Económicas Especiales). Sus competencias están directamente articuladas a las organizaciones sociales existentes en los territorios de la comuna, en primer lugar a los Consejos Comunales.

<sup>26</sup> El 49% de los Consejos Comunales se ubican a nivel rural, el 45% a nivel urbano y el 6% en zonas indígenas (véase <<http://www.mpcomunas.gob.ve>>).

<sup>27</sup> Prensa Minamb del 22.02.11 y del 22.03.13. Disponible en <<http://www.minam.gob.ve>>

<sup>28</sup> Los CTU representan la organización social más fuerte a nivel urbano. Forman parte del Movimiento de Pobladores compuesto además por el Movimiento de Inquilinos, los Trabajadores y Trabajadoras Residenciales, el Movimiento de Ocupantes, el Frente Organizado por el Buen Vivir y los Campamentos de Pioneros (Zibechi, 2013).

nal (Fernández, 2012); estas constituyen solo las organizaciones de base más relevantes, que hacen vida en los asuntos públicos de las comunidades e inciden con diferentes grados en las políticas de carácter nacional. Estas organizaciones dan, pues, respuestas y significados propios con distintas formas y alcances de participación, desde los territorios populares a las políticas públicas.

Al respecto, vale la pena insistir que desde las primeras misiones sociales hasta hoy se han desarrollado muy diversas formas orgánicas de participación y poder popular, que se definen por sus distintos grados de dependencia y autonomía frente a las instituciones del Estado. Todas ellas tienen un anclaje en la transformación socioterritorial y socioinstitucional en marcha.<sup>29</sup> Antillano (2012, pp. 130-131) propone la siguiente diferenciación de las formas y los ámbitos participativos más importantes impulsados por el Estado o conquistados por los sectores populares: en primer lugar, los procesos de participación en la formulación y ejecución de las políticas públicas y de proyectos locales<sup>30</sup> y el control obrero

en los procesos productivos de empresas del Estado;<sup>31</sup> una segunda forma es la movilización popular para el desarrollo de programas sociales y estrategias integrales de transformación;<sup>32</sup> también, la participación en la definición de la política territorial y sectorial;<sup>33</sup> y, finalmente, menciona las formas de autogobierno y de gestión local.<sup>34</sup> Estas dimensiones de participación popular comienzan a reconfigurar las relaciones y estructuras de poder existentes tanto en el ámbito institucional como socioterritorial, lo que origina ciertamente múltiples tensiones y contradicciones en dichos ámbitos, que por su importancia trataremos separadamente más adelante.

En una tercera etapa, después de la muerte del presidente Hugo Chávez en febrero de 2013, el gobierno presidido por Nicolás Maduro se enfrenta a grandes desafíos políticos, sociales y económicos, que requieren ajustes y nuevas estrategias en las políticas públicas para mejorar la calidad de la gestión gubernamental. La estrategia central del gobierno es “gobernar con la gente” (“gobierno de calle”) con acciones y decisiones inmediatas,

<sup>29</sup> Hay pocos estudios empíricos dedicados a investigar sistemáticamente los impactos de las prácticas participativas de organizaciones sociales en su complejidad para comprender los cambios en los ámbitos socioterritoriales e institucionales. Una primera aproximación a esta problemática se encuentra en Cariola y Lacabana (2005), Cariola, Jungemann y Lacabana (2012b) y en parte en Fernández (2012), cuyo análisis se refiere más a la realidad de la asociatividad y subjetividad colectiva.

<sup>30</sup> Se trata de las ya mencionadas Mesas Técnicas de Agua, de Gas, de Electricidad, de Telecomunicaciones, etcétera.

<sup>31</sup> Se refiere, por ejemplo, a los consejos de trabajadores en las empresas básicas de Guayana y otras empresas estatales.

<sup>32</sup> En el caso de los programas sociales, se trata de la participación comunitaria en las misiones educativas, de salud (Comités de Salud en el Programa Barrio Adentro) y, en el caso de las estrategias de transformación integral, se refiere específicamente a un movimiento social más autónomo: los CTU, que han desarrollado propuestas políticas propias.

<sup>33</sup> En este ámbito político territorial (Consejos Locales de Planificación o Presupuestos Participativos, Consejo Federal de Gobierno) los conflictos entre los intereses de la base y de la élite del Estado, según Antillano, marcan los límites en el avance de la participación popular.

<sup>34</sup> Es el caso de los Consejos Comunales que, como mencionamos anteriormente, en algunos espacios ya se agrupan en territorios de comunas con la constitución de autogobiernos.

combate a la corrupción y especulación, y enfrentamiento de los problemas de abastecimiento. Sin embargo, esta estrategia de respuesta de corto plazo está desviando esfuerzos para una política necesaria de consolidación de las instituciones y misiones. De cualquier manera, la política pública más emblemática que sigue ejecutando el gobierno es la Gran Misión Vivienda Venezuela que desde su inicio, en abril de 2011, a la fecha (enero de 2014) ha construido 547.000 unidades habitacionales en todo el territorio nacional.<sup>35</sup> El impacto esperado de esta política, en términos de transformación social y urbana sin precedentes, pondrá a prueba, en primer lugar, la capacidad de respuesta institucional del Estado a las demandas por servicios e infraestructura; en segundo lugar, la capacidad y voluntad organizativa de las comunidades de los nuevos urbanismos; y, en tercer lugar, las potencialidades para la integración socioterritorial en las ciudades –especialmente en Caracas, caracterizada históricamente por un alto nivel de segregación socioterritorial.<sup>36</sup>

Sea como sea, las diversas formas de participación popular en los diferentes ámbitos y niveles de las políticas públi-

cas y las respuestas del Estado a los conflictos y problemas emergentes representan desde ya un aspecto medular de todo el proceso de transformación social en Venezuela. Lo político-social está –y estará– en el centro de una dinámica de resignificación constante, donde la interacción entre las instituciones del Estado y las comunidades organizadas en cada contexto socioestatal y socioterritorial específico define –y definirá– sus alcances, limitaciones y contradicciones. No debemos olvidar al respecto que el marco jurídico e institucional de los aparatos de la administración pública<sup>37</sup> desarrollado en los últimos años, así como los ingresos petroleros, le transfieren al Estado un poder extraordinario en su papel conductor de la transformación de la sociedad, con sus respectivos marcos referenciales de políticas públicas.

## Las nuevas políticas públicas: abriendo otros caminos

La redistribución social de la renta petrolera en el ensayo venezolano sigue

<sup>35</sup> La mayor parte de las viviendas la está construyendo el gobierno nacional, con otra parte considerable ejecutada a través de la autoconstrucción y la participación de los Consejos Comunales (véase: <<http://www.vive.gob.ve/actualidad/noticias/molina-desde-2011-se-han-construido-m%C3%A1s-de-547000-viviendas-en-todo-el-pa%C3%ADs>>).

<sup>36</sup> Los nuevos urbanismos de vivienda social de la Gran Misión Vivienda Venezuela, especialmente con localización en el Municipio Libertador, se enmarcan en una estrategia de mejoramiento urbano de mayor alcance que está llevando a cabo la Alcaldía del Distrito Capital conjuntamente con otros entes establecidos para la transformación de la ciudad. Esta estrategia abarca programas sociales, de capacitación, de gestión y de convivencia; proyectos urbanos de rescate de espacios públicos y de patrimonio cultural y programas de Transformación Integral de Barrios. Con estas iniciativas se articula el nuevo plan de movilidad, con la expansión del transporte público para la ciudad y otros programas afines.

<sup>37</sup> El desarrollo de la administración y planificación pública implicó, en los últimos años, una alta proliferación de instituciones (actualmente existen 27 ministerios) y niveles de gestión con un consecuente proceso de burocratización y superposición de ámbitos administrativos y de planificación en los distintos niveles territoriales.

teniendo el objetivo político de pagar la inmensa deuda social acumulada por el Estado neoliberal con los sectores populares. Esta redistribución hoy se continúa en un reimpulso de la participación de las comunidades organizadas en las decisiones sobre la distribución de los recursos y servicios públicos en el ámbito socioterritorial. La inscripción territorial de las políticas se articula en una estrategia de reorganización territorial, orientada a enfrentar la exclusión social asociada a las dinámicas de fragmentación y de desigualdad territorial que resultan de procesos de concentración del poder en lo político y económico.

Como mencionamos más arriba, la redistribución de los recursos petroleros está dirigida a áreas de necesidades básicas: salud, educación, agua, alimentación y otros derechos sociales reconocidos, incluido el acceso a las telecomunicaciones; y la definición de estos derechos, en tanto bienes públicos, se inscribe en una política orientada hacia una revalorización de lo público, al ampliar y democratizar su acceso a través de los servicios garantizados constitucionalmente por el Estado.<sup>38</sup> De forma complementaria, las políticas públicas se articulan en una lógica de construcción de poder popular desde sus territorios que descansa en una dinámica de movilización social, politización y participación de los sectores tradicionalmente excluidos. Esta lógica conlleva, a su vez, una redefinición de las políticas y de la relación

de la comunidad organizada con el Estado en relación con los mecanismos de acceso a los servicios básicos necesarios para la construcción de condiciones de vida más dignas.

A pesar de la marcada injerencia estatal, son las respuestas sociales —siempre cargadas de tensiones— las que demarcan, caracterizan y definen desigualmente en el tiempo y en el territorio los avances y limitaciones de las políticas y de los consiguientes procesos de transformación socioterritorial.

### **Resignificación de las políticas públicas**

Conceptualmente, entendemos las políticas públicas como esferas estructuralmente vinculadas a las formas específicas de las relaciones de poder, de producción, de reproducción social y de propiedad existentes en una sociedad que, a su vez, conforman y expresan una estructura territorial —urbana, regional y socioterritorial— y una política administrativa determinada. Un cambio paradigmático en las políticas públicas que se oriente hacia la construcción de poder popular puede, hasta cierto punto, poner en cuestionamiento diversos intereses de los sectores dominantes, y originar contradicciones, tensiones y conflictos en los distintos niveles territoriales y entre los diferentes sectores sociales y políticos, así como entre estos y las instituciones del Estado, y dentro de estas.

<sup>38</sup> Brewer Carrias (2002) caracteriza la Constitución de 1999 como una constitución de servicios públicos —a diferencia de la Constitución de 1961— e identifica cuatro grupos de servicios públicos, vinculados a los derechos de la Nación, los fines del Estado, los servicios públicos sociales —en su mayoría de competencia concurrente— y la garantía del ejercicio de derechos y libertades individuales.

Teóricamente, las políticas públicas que combaten la pobreza y la desigualdad social, y cuestionan así relaciones de poder existentes, deberían estar orientadas hacia la creación de las condiciones para cambiar estas relaciones y, a largo plazo, las estructuras que producen y reproducen la desigualdad y exclusión social, para buscar mayor justicia social. Desde esta perspectiva tales políticas implican desplazamientos de las lógicas del Estado capitalista, en el cual siempre el poder funcionará para dominar, regular, supervisar de una u otra forma a las clases subalternas, aunque les abra espacios y canales de participación con un significativo grado de protagonismo político y social.

Es por ello que cuando hablamos de resignificación de las políticas públicas nos referimos, en esencia, al cambio de sentido y forma de hacer la política, propia de un contexto de transformación social y del Estado que procura un nuevo proyecto nacional. En el caso de Venezuela, este proceso se inscribe en la construcción y consolidación de un proyecto nacional participativo y de inclusión social, que se dirige hacia una nueva relación entre las instituciones del Estado y las comunidades populares, y que implican transformaciones en su cultura política.<sup>39</sup>

Por ello, como se desprende de nuestra argumentación, la resignificación de las políticas públicas en Venezuela no es

un proceso unilateral desde el Estado. Puede que sea –y es– impulsado primordialmente desde las instituciones en cuanto una nueva orientación de políticas, pero se materializa en las prácticas cotidianas de los sujetos populares que desarrollan, entonces, otros sentidos e identidades en las experiencias –y conocimientos y responsabilidades– que emergen de la vida de la comunidad. Ello como parte de una dinámica de cambio social más general de la sociedad, que apunta a una ruptura con el patrón histórico de desarrollo capitalista. Las transformaciones en las relaciones sociales y los cambios en las prácticas cotidianas se interrelacionan directamente, aunque a más largo plazo se hacen visibles subjetiva y objetivamente de manera muy desigual en el tiempo y en el territorio.

La resignificación de las políticas públicas, en la explicación que hemos adelantado del análisis del proceso venezolano hasta ahora, se fundamenta teóricamente en algunos principios orientadores:

- Se enmarcan en un proceso de *construcción de una nueva institucionalidad*, que propulsa una relación de corresponsabilidad entre las organizaciones comunitarias y las instituciones del Estado. Dos dimensiones fundamentales de transformación están implícitas: una relacionada con elementos estruc-

<sup>39</sup> En esta reflexión es interesante referir a Bolívar Echeverría y su conceptualización de *cultura política* como un “modo propio, característico, de darle vitalidad y coherencia a las múltiples formas institucionalizadas de la vida social [...] cualquier alteración de una de las formas que definen y dirigen la vida social tiene que alterar también, a través de la totalidad práctica de la convivencia, a todas las demás” (García Barrios, 2012, p. 39). En este sentido la política y su efectividad no se restringe a lo que el discurso reflexivo de la modernidad le adscribe como condiciones, ser una actividad “pública” y “racional”.

turales de lo estatal –la apertura de espacios de toma de decisiones para la participación popular, cambio de la cultura organizacional, reorientación de recursos y dispositivos legales, entre otros–; y la apropiación social de conocimientos en las comunidades organizadas para participar y relacionarse desde una posición propia con las instituciones del Estado.

- *Se inscriben en lo público/colectivo y en lo socioterritorial*: los espacios populares tienen mucha relevancia política porque representan los territorios más importantes para las estrategias de inclusión social a través de las políticas redistributivas del Estado. Esta inscripción socioespacial le otorga a las comunidades organizadas un potencial de cambio, por el impacto que tienen las políticas participativas en el fortalecimiento de los tejidos comunitarios y redes sociales, así como por la identidad socioterritorial y la construcción del poder comunal; todos factores fundamentales de los procesos de transformación socioterritorial.
- Suponen la *revalorización y recuperación de lo público*,<sup>40</sup> tanto en el sentido de la socialización de bienes y servicios –que contrarresta su mercantilización y privatización– como en la construcción y revitalización de los espacios públicos. El

primer aspecto implica el beneficio colectivo de las políticas públicas a través de la democratización del acceso, el uso y la apropiación de los bienes y servicios –por ejemplo, tierra urbana, agua, electricidad, telecomunicaciones–; la revalorización de los espacios públicos<sup>41</sup> significa principalmente rescatar el ámbito público en su dimensión colectiva e institucional.

En resumen, podemos decir que en las políticas públicas referidas a lo social que descansan normativamente en la nueva Constitución, el gobierno venezolano ha implementado principalmente tres estrategias participativas que se articulan y entrelazan de distintas maneras en las vidas de los espacios comunitarios concretos. En primer lugar, una estrategia político-institucional de carácter más bien focalizado, ya que responde sectorialmente (salud, educación, vivienda) a distintos grupos poblacionales (niño y niñas, jóvenes, adultos, adultos mayores, mujeres, madres del barrio, discapacitados) que viven situaciones de pobreza y exclusión social con participación de las comunidades organizadas. La segunda es una estrategia de democratización del acceso a servicios públicos, a través de la participación popular, viabilizada desde políticas de inclusión social de determinadas empresas públicas. La última estrategia es la

<sup>40</sup> Existe una discusión respecto de lo público en los nuevos escenarios políticos determinados por gobiernos de izquierda en América Latina (Rabotnikof y Aibar, 2012).

<sup>41</sup> Sería interesante discutir si en el caso venezolano, donde se están construyendo nuevos espacios públicos socioterritoriales a partir de diversas formas de acciones colectivas populares, se puede hablar de lo *público plebeyo*. Véase Negt y Kluge (1976), que hacen referencia al concepto del *espacio público plebeyo* (distinto a lo que desarrollan en este libro acerca de *lo público proletario*) usado anteriormente por Habermas para diferenciarlo del espacio público burgués del modelo democrático liberal.

institucionalización del poder popular (Consejos Comunales y Comunas) para la formulación, ejecución y control social de las políticas públicas, articulada con una reorganización político-territorial que teóricamente se orienta hacia el autogobierno.

Estas nuevas dinámicas en las políticas públicas tienen varios elementos en común. Entre estos podemos mencionar: las organizaciones sociales que las articulan, su explícita inscripción socioterritorial, el acercamiento e intercambio institucionalizado entre funcionarios y comunidades organizadas, la creciente concientización de la gente como sujeto político de cambio y la amplia cobertura territorial.

Pero además, comparten algunos problemas, entre ellos: los conflictos sociopolíticos que las atraviesan y muchas veces las desvían, su atadura a un gasto social vulnerable dependiente de ingresos petroleros extraordinarios<sup>42</sup> la falta de un control social institucionalizado y sostenido, una excesiva burocratización –y desviación– de esfuerzos, la falta de una planificación coordinada, y una autocrítica débil que puede dificultar la implementación a tiempo de correcciones a los problemas –que incluyen o parten de los planteamientos de la misma gente.

Es en las prácticas sociales y político-institucionales donde se construyen permanentemente los nuevos significados de las políticas que, de manera compartida y cooperativa, negociada o conflictiva, impuesta y con resistencia, forman parte del desarrollo de una nueva institucionalidad.

## **Construyendo una nueva institucionalidad**

Con nueva institucionalidad nos referimos a la construcción de otra relación entre las organizaciones sociales, las comunidades y el Estado para la planificación, ejecución y control social de las políticas públicas. En esta otra relación, que trasciende la concepción de construir ciudadanía como un derecho en un sentido democrático liberal, se busca rescatar la corresponsabilidad de las comunidades organizadas a través de su participación en los espacios comunitarios e institucionales de manera articulada. Por ello, cuando hablamos de ciudadanía en la construcción de una nueva institucionalidad, nos referimos a la concepción como relación y proceso donde las organizaciones sociales, como nuevos sujetos políticos, crean junto al Estado condiciones socioterritoriales y socioinstitucionales para su participación en las políticas, idea que va más allá de reivindicar derechos al Estado a través de la llamada “sociedad civil”. A su vez, la inclusión de los sectores populares en las políticas públicas mediante la participación requiere un proceso de transformación de variables estructurales de lo estatal que aseguren su incorporación permanente y creciente.

Las experiencias concretas permiten mostrar algunos elementos, dinámicas y dimensiones constituyentes y limitantes de la nueva institucionalidad. En el nivel de las políticas, las organizaciones sociales son impulsadas desde las instituciones en tanto política participativa, que incluye a las comunidades organi-

<sup>42</sup> Véase el exhaustivo análisis del gasto público social durante el período 1999-2009 de Aponte (2010).



zadas bajo el principio de la corresponsabilidad en los espacios de toma de decisiones de empresas o instituciones, para incidir en el respectivo servicio público y llevar la política a la práctica –ejemplos estudiados son las MTA y las Mesas Técnicas de Telecomunicaciones (MTT)–. La corresponsabilidad de las organizaciones en los territorios sociales incluye funciones tales como el diagnóstico de las necesidades, la formulación y ejecución de demandas y proyectos –con y sin recursos financieros– para asumir gran parte de la gestión del servicio y su control social. A pesar del avance en la construcción de esta nueva relación socioestatal como relación recíproca, es a su vez asimétrica desde la misma definición de las políticas públicas hasta su gestión y control, puesto que las instituciones siguen ejerciendo sus ventajas burocráticas como poder de Estado. Esto no niega que algunas organizaciones sociales lograron alcanzar niveles organizativos más altos como consecuencia de su mayor concientización y articulación desde abajo, y constituyen redes que les permiten presionar al Estado desde una posición de mayor legitimidad, visibilidad y fuerza, dentro y fuera de la institución, para su incorporación en las instancias de toma de decisiones.

En el nivel institucional domina una idiosincrasia conservadora de los funcionarios anclada en una estructura burocrática jerarquizada. Los nuevos elementos introducidos por las políticas participativas originan una resistencia en la mayoría del personal gerencial y técnico, por miedo a perder su autoridad institucional, especialmente en

aquellos funcionarios que no pertenecen a instancias institucionales que impulsan y trabajan directamente con las organizaciones sociales. En algunos casos se observa un proceso lento de cambio en la autopercepción del perfil del funcionario encargado de llevar un servicio público a los territorios excluidos: comienza a definir su trabajo en relación directa con las comunidades, aunque en un contexto de muchas contradicciones. Por lo general, en esta dinámica se enfrentan visiones, prácticas y lógicas distintas entre lo institucional y lo social, que marcan entonces los límites y las tensiones entre autonomía y dependencia en la participación popular para la construcción del espacio socioestatal. La introducción de nuevas prácticas y métodos de trabajo, de apoyo y de acompañamiento institucional, abre canales de comunicación y de intercambio de saberes.<sup>43</sup> De cualquier manera, los continuos encuentros nacionales, regionales y locales de las organizaciones sociales –específicamente de las MTA y de las MTT– son espacios de reflexión colectiva donde se refuerzan las redes de comunidades organizadas y los vínculos socioinstitucionales.

Los elementos y dinámicas impulsados desde lo político-institucional repercuten en el tipo y la calidad de la vinculación que desarrollan las organizaciones sociales surgidas desde las propias políticas públicas con lo estatal. Sus diversas formas de práctica participativa en relación con las instituciones se desenvuelven en una tensión permanente entre asistencialismo y corresponsabilidad.

<sup>43</sup> Por ejemplo, la interacción entre las MTA y los Consejos Comunitarios de Agua es fundamental para lograr transmitir el conocimiento del embalse a la comprensión del sistema urbano de cloacas y de la cuenca y la corresponsabilidad con el Estado.

Es en este marco de tensiones donde se despliegan, articulan y entrelazan las nuevas organizaciones sociales con las existentes, y alcanzan distintos niveles organizativos y formas de poder popular para llevar adelante la democratización del acceso –y de la gestión– a los servicios públicos. Si se quiere, se trata de una perspectiva de apropiación social, política y tecnológica de los servicios como necesidades individuales y colectivas (agua, telecomunicaciones, electricidad, etc.) para aumentar la calidad de vida en y de las comunidades; es un proceso bastante heterogéneo y desigual en el tiempo y el territorio donde prevalece la participación organizada alrededor de los Consejos Comunales y orientada, en muchos casos, hacia la configuración comunal.

La dimensión territorial en la nueva institucionalidad se refiere a la articulación de las comunidades organizadas con las instituciones públicas desde sus espacios locales, y a la materialización de la participación popular en las políticas públicas en los territorios sociales. La conformación de redes territoriales de las organizaciones sociales constituye una fuerza democratizadora constituida “desde debajo”, con creciente importancia para incidir en la toma de decisiones sobre los servicios públicos a partir del conocimiento concreto y de propuestas comunes de la realidad socioterritorial. Esta dinámica muestra un impulso hacia una mayor autonomía frente al Es-

tado<sup>44</sup> y una creciente conciencia sobre la potencialidad de lo territorial en los procesos de transformación social.

### **Políticas públicas y transformación socioterritorial<sup>45</sup>**

Las organizaciones de base impulsadas desde las políticas públicas<sup>46</sup> vienen originando una dinámica de transformación socioterritorial que se está desarrollando diferencialmente en los territorios populares. Su articulación con otros espacios organizativos comunitarios y programas sociales existentes en las comunidades define los alcances y las limitaciones de las diversas respuestas sociales a las políticas en el espacio y el tiempo, que se expresan espacialmente en la emergencia de nuevas territorialidades y espacios públicos.

Esta dinámica forma parte inherente de lógicas de reorganización social del territorio, y se manifiestan en el fortalecimiento de la organización popular, en la construcción de una nueva institucionalidad como ámbito socioestatal y en el desarrollo de nuevos tejidos sociales y socioproductivos con una revalorización de los territorios populares y de la construcción de nuevas identidades socioterritoriales.

En última instancia, refieren procesos de cambio abiertos, caracterizados por “estabilidades provisorias” y “equilibrios momentáneos”, en el sentido de Lefebvre,

<sup>44</sup> Véase el análisis sobre los avances cualitativos de las MTT en redes organizativas y su incidencia en la transformación de la nueva institucionalidad (Cariola, Jungemann y Lacabana, 2012a).

<sup>45</sup> En este subpunto aludimos directamente a los resultados de la investigación sobre las MTT y su publicación en Cariola, Jungemann y Lacabana (2012b).

<sup>46</sup> Nos referimos a las organizaciones previamente mencionadas: los Consejos Comunales, las MTA, las Mesas de Energía, las MTT, los Comités de Salud.

del espacio social producido (Ferreira, 2011, p. 92). Una aproximación conceptual así nos ayuda a comprender la no linealidad, los grados de transitoriedad y también la vulnerabilidad de estos procesos de transformación socioterritorial —como los venezolanos— ocasionados por la concurrencia de las múltiples conflictualidades y contradicciones que los caracterizan. En este sentido, entendemos el territorio como forma espacial de existencia social en determinado momento y circunstancia histórica con un carácter que oscila entre lo provisional y permanente, lo continuo y lo discontinuo, fragmentado e integrado, y que se explica a través de los procesos sociales que articulan e interrelacionan su forma, función y estructura. En palabras de Milton Santos: “Cuando la sociedad actúa sobre el espacio, no lo hace sobre los objetos como realidad física, sino como realidad social, formas-contenido, es decir, objetos sociales ya valorizados a los cuales la sociedad busca ofrecer o imponer un nuevo valor” (*ibid.*, 2000, p. 91).

La lógica del fortalecimiento de la organización popular en el territorio, impulsada por las políticas públicas de inclusión social, tiene como consecuencia una revalorización de lo socioterritorial, que abarcan lo que Haesbaert (2004, p. 93) llama *o reconhecimento e/ou a criação de novas referencias espaciais de representação social*.<sup>47</sup> La revalorización implica, entonces, un proceso de reapropiación del territorio por parte de las organizaciones de base. Esto, a través de prácticas sociales participa-

tivas, aglutinadoras y creativas que se orientan al mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades en una perspectiva de autogestión y que tienen como punto de partida ideas, imaginarios, necesidades y posibilidades de acción compartidas acerca de la construcción del futuro deseado (Cariola, Jungemann y Lacabana, 2012).

En medio de fuertes dinámicas globales de desterritorialización y desintegración, las organizaciones sociales que se desarrollan y se refuerzan, en el marco del proyecto nacional de carácter popular, muestran un anclaje territorial y político cultural importante, con potencialidades de distintos grados para apropiarse del territorio en un sentido cultural, simbólico y político, y contribuyen a construir identidades socioterritoriales desde la creación de nuevas relaciones y articulaciones sociales y socioestatales alrededor de un servicio público. La máxima expresión de esta identidad socioterritorial se observa en los ensayos de las comunas, especialmente en aquellas con una historia de lucha comunitaria.<sup>48</sup>

Ahora bien, debemos insistir en que existe una gran heterogeneidad en las formas y alcances organizativos y participativos de los espacios territoriales populares. Varían desde una estructura organizativa precaria y una dinámica participativa débil y discontinua hasta espacios comunitarios consolidados y articulados con cierto nivel de autogobierno y autogestión. Para que ello sea así, uno de los factores más importantes

<sup>47</sup> En nuestro contexto, lo asociamos a los espacios constituidos por los Consejos Comunales, las comunas, así como las áreas de influencias de otras organizaciones sociales.

<sup>48</sup> Tanto la Comuna La Atarao en Barquisimeto, estado Lara, como la José Leonardo Chirinos en la Sierra de Falcón son ejemplos con estas características.

que explican las diferencias percibibles está dado en la relación con el Estado, con mayor dependencia o mayor autonomía. Esta compleja relación entre la dependencia y la autonomía marca, pues, muchas de las contradicciones y tensiones existentes entre el Estado y las organizaciones de base socioterritorial.

## **Contradicciones y tensiones en el proceso de construcción de las políticas públicas participativas**

Las contradicciones y tensiones en el proceso de la construcción y ejecución de las políticas públicas participativas en la sociedad venezolana son expresión de las incoherencias fundamentales del modelo propio de la transición. Un modelo de redistribución de los recursos petroleros basado en una lógica rentista que continúa el tipo de relación entre el Estado venezolano y la sociedad, su particular dependencia recíproca y sus límites estructurales con respecto a un “curso normal del crecimiento capitalista”, como dice Baptista (2004, p. 322). Justamente esta singularidad política y económica condiciona, en uno u otro sentido, los retos y desafíos de un proyecto nacional alternativo al desarrollo capitalista.

El funcionamiento de la economía venezolana y de la redistribución de los recursos financieros hacia lo social depende

exclusivamente de la renta internacional y del acceso a esta por un Estado que la gestiona nacionalmente por medio de la propiedad del petróleo. Es al interior de este modelo que se desarrolla otra relación de fuerza a partir de la nueva política del Estado: una estrategia de inclusión social que se despliega desde un centralismo político y un creciente “estatismo verticalista” (Lander, 2011), que produce tensiones constantes, pero que impulsa también constitutivamente la construcción de un poder popular, si bien en gran parte desde arriba, que se desenvuelve en una lógica de control social más horizontal que la de aquel control estatal, con tensiones de diversas expresiones. En perspectiva, diremos que la inmensa inversión estatal en los programas sociales y en la democratización del acceso a los servicios públicos no solamente viene abriendo espacios y canales de participación popular antes inexistentes, al introducir nuevas prácticas y horizontes en la cultura política, sino que a la vez profundiza el carácter clientelar y asistencialista de la relación entre Estado y sociedad propio del modelo. Esta contradicción, fundamental en la actual transición de la sociedad venezolana, sin duda aumenta el riesgo de degeneraciones en el incipiente desarrollo de otras identidades de resistencia y contrahegemonía culturales y,<sup>49</sup> por ende, de desviaciones del curso emancipatorio por el cual transitan muchos territorios populares.<sup>50</sup>

<sup>49</sup> Respecto a la cultura de la resistencia como resultante de la actualización histórica de la memoria igualitarista, hacemos referencia al estudio de Ramón Casanova sobre las mentalidades de los jóvenes venezolanos (2012).

<sup>50</sup> Nos atrevemos a hablar de una tendencia contestataria emergente, que está articulando abiertamente su crítica sobre la creciente centralización y burocratización de las instituciones del Estado. Nos referimos en especial a la Red Nacional de Comuneros y Comuneras (disponible en <<http://rednacionaldecomuneros.blogspot.com.br/2012/09/manifiesto-de-los-cachicamos.html>>).

Sea como sea, hasta ahora esta lógica ha favorecido el desarrollo del proyecto venezolano en la dirección de un tipo de hegemonía nacional estatal más que nacional popular; incluso aunque las clases subalternas se han convertido en protagonistas fundamentales de los procesos de transformación, sobre todo en el ámbito socioterritorial.

No hay que perder de vista que la democratización del acceso a los servicios se ha venido dando progresivamente en una redefinición del sentido de un derecho social constitucional que se soporta en la participación en el ámbito socioterritorial y en el institucional. Esta estrategia política está intrínsecamente articulada con dos procesos interrelacionados: uno de redefinición de la relación entre los sectores populares y el Estado, por medio de la construcción de poder popular en y desde los territorios sociales en la dirección del proceso de refundación del Estado hacia un Estado comunal; y otro de construcción de una nueva institucionalidad de corresponsabilidad. Este enfoque de la política pública trasciende su definición como política de gestión social limitada al ámbito de la comunidad específica de una concepción conservadora localista.<sup>51</sup>

De cualquier manera, es en el ámbito socioterritorial donde se concentra y se

sintetiza la tensión entre un control estatal vertical y un control social horizontal, lo cual es más visible en territorios de las comunas donde la acción social tiene una perspectiva política definida hacia el autogobierno. En estos espacios donde la crítica al Estado excesivamente burocratizado se puede convertir en una fuerza contestataria.<sup>52</sup>

Nos atrevemos a plantear que la resignificación de las políticas públicas, especialmente a la luz de experiencias históricas de lucha popular así como de nuevas prácticas sociales y políticas de las comunidades más organizadas, puede ir superando la visión predominantemente cuantitativa<sup>53</sup> de los sectores y territorios populares, en la medida en que paulatinamente asuman –y asumen– el autocontrol, la autogestión y el autogobierno, más allá del manejo de proyectos aislados y concentrados en soluciones de infraestructura. Con la apropiación y el uso crítico de diversas tecnologías y técnicas de autodiagnóstico comunitario, planificación, gestión y evaluación, y comunicaciones, se abren caminos para acciones y prácticas colectivas de transformación del hábitat. Un ejemplo es el caso de los espacios urbanos, donde la transformación del hábitat se enmarca en la lucha por el derecho a la ciudad, fundamentada en la idea según la cual

<sup>51</sup> Antillano (2012) advierte sobre la centralidad de la comunidad como sujeto en la gestión pública debido a su carácter autorreferencial que presenta el riesgo de fomentar valores y prácticas conservadores. No obstante, reconoce ampliamente el potencial transformador existente en el ámbito comunitario. Desde la perspectiva del Estado, según Antillano, la comunidad constituye la escala territorial más importante para el control social. Torres Ribeiro (2011) argumenta en la misma dirección cuando critica la visión sobre el territorio como portador en sí de grandes promesas para el cambio social sin considerar el interés estratégico del Estado de obtener conocimiento más profundo de la realidad territorial para poder ejercer un control sobre ella.

<sup>52</sup> La constitución de redes territoriales entre las organizaciones sociales juega un papel importante en esta dinámica.

<sup>53</sup> Nos referimos a una visión donde predomina la perspectiva para la intervención social a partir de los censos.

los sectores populares forman parte del problema urbano que cuestiona –según Lefebvre– la estructura de la sociedad (urbana) que se ha desarrollado a partir de la nueva política del Estado. Vista así, la inscripción socioterritorial de las políticas públicas difiere de una visión naturalizada del espacio y lugar como marcos dentro de los cuales se desarrollan acciones y ocurren conflictos (Núñez, 2011, p. 167).

Adicionalmente, los procesos de participación de las comunidades organizadas en y desde los territorios populares se desenvuelven en otra gran tensión, dada por los límites políticos de las reivindicaciones, por servicios frente a la construcción de diversas formas de poder popular. Esta tensión está moldeada por la heterogeneidad de los actores involucrados. No solamente no es homogénea la forma de pensar y ejecutar las políticas en el nivel socioterritorial que tienen las instituciones públicas, sino que también son muy desiguales y heterogéneas las condiciones y los niveles de organización y de participación en las comunidades.

Con ello, en el ámbito de la nueva institucionalidad, persiste una visión fuertemente tecnocrática e instrumental en el manejo de los asuntos públicos, lo que permite a los representantes del gobierno mantener una cuota de poder. La creciente burocratización en los aparatos estatales y la resistencia de los funcionarios a los cambios en la

cultura organizacional de las instituciones y empresas del Estado frenan la mayor participación desde abajo en las decisiones sobre los asuntos públicos, y contribuyen así a una cierta ineficiencia de las respuestas institucionales a las demandas levantadas y reivindicadas por las comunidades organizadas. Se pretende combatir esta ineficiencia a través de una mayor coordinación entre las partes institucionales involucradas y una mayor incorporación de las comunidades en la definición de la demanda por servicios.

Desde un horizonte crítico, debemos tener en cuenta que las políticas públicas incluyentes y participativas por sí mismas no son ninguna garantía para contrarrestar el avance y la profundización de las lógicas hegemónicas del modelo capitalista en lo cotidiano de los espacios populares, especialmente a través de los patrones de consumo<sup>54</sup> promovidos por los medios de comunicación de masas e incentivados también por las mismas políticas públicas.<sup>55</sup>

Recapitulando, debemos decir que estamos frente a un proceso de transformación socioterritorial en el cual las lógicas gubernamentales y comunitarias están atravesadas por distintas aproximaciones y aspiraciones del control político territorial, que se pueden encontrar y pueden crear sinergia o se pueden enfrentar y causar tensiones y conflictos.

<sup>54</sup> “[...] como Lefebvre, después de haber construido su gran apuesta teórica sobre la vida cotidiana como la riqueza, en tanto liberación, tuvo que reconocer que la sociedad burocrática de consumo dirigido también llega a colonizar la vida cotidiana y transforma su riqueza en miseria, por alienación y reproducción rutinaria” (Lindón en Mendoza, 2008, p. 37).

<sup>55</sup> Un ejemplo es la Gran Misión Vivienda Venezuela a través de la cual el Estado, con la entrega de viviendas equipadas con electrodomésticos y televisor de pantalla plana, reproduce y profundiza el patrón rentista de consumo.

Resultan interesantes de investigar por su valor transformador las políticas marcadas por la búsqueda de autogestión local, de economías solidarias y de producción agroecológica, insertas en el objetivo político de la refundación del Estado comunal y asociadas, por algunos movimientos y organizaciones sociales y comunas en construcción, a la lucha por los bienes comunes,<sup>56</sup> como cultura y política de la resistencia al avance de la lógica de desposesión global.

Todas forman parte de las contradicciones y tensiones presentes en las distintas formas, expresiones e impactos de los procesos de globalización que producen constantemente dinámicas de des y re territorialización.<sup>57</sup> En estas dinámicas, el sentido de pertenencia<sup>58</sup> adquiere cada vez más importancia y las nuevas políticas públicas pueden contribuir a un mayor anclaje socioterritorial, tal y como lo hemos analizado anteriormente.<sup>59</sup> Y son las sociedades locales y las comunidades de los sectores populares quienes tienen más posibilidades de tejer vínculos y re-

laciones sociales más estables,<sup>60</sup> a la par con su relativa y creciente inclusión en el mundo virtual a través de una demanda cada vez mayor de servicios de comunicaciones y telecomunicaciones.<sup>61</sup>

## Reflexiones abiertas

En la Venezuela posliberal la democracia comienza a mostrar su sustancia social radical, si observamos que una parte considerable de los sectores anteriormente excluidos se identifican como sujetos de los procesos de cambio. Ya lo hemos indicado a lo largo del artículo: existen transformaciones de las relaciones socioinstitucionales y socioterritoriales en curso, incluso incipientes cambios de las relaciones socioeconómicas, aunque los procesos aún no llegan a convertirse en dinámicas más generalizadas que desarrollen formas sustentables de corresponsabilidad con mayor participación y control del poder popular.

<sup>56</sup> Es interesante ver la gran variedad de realidades y análisis, ya bastante difundidos, sobre la recuperación de los bienes comunes como bienes con valor de uso y su autogestión colectiva, especialmente en América Latina. Con esta problemática reaparece la importancia de lo territorial tanto en las estrategias políticas, las prácticas y los conflictos sociales como en la discusión teórica. Véanse la amplia sistematización y teorización sobre el gobernar de los bienes comunes de Elinor Ostrom (2011) y también el interesante trabajo teórico de la planificación de los comunes de Sevilla Buitrago (2013).

<sup>57</sup> Los conceptos de des y re territorialización en un sentido más sociocultural corresponden a lo que diversos autores críticos de la globalización llaman *disembedding* y *reembedding* de biografías e identidades culturales. La industria de la cultura global impulsa constantemente la construcción de nuevas identidades desterritorializadas y, a la vez, causa dinámicas de revalorización cultural ancladas en sistemas sociales locales, es decir, dinámicas de reterritorialización.

<sup>58</sup> Según Bauman (2000, p. 229), el hombre moderno “modularizado” muestra una necesidad de claridad del mundo y de sí mismo, así como de la unión entre ambos. Esta necesidad incluye la imaginación de la pertenencia a algún lugar concreto.

<sup>59</sup> También véase al respecto Jungemann, 2008.

<sup>60</sup> Chatterjee (2008) plantea la revalorización de la comunidad en el marco de la crisis del capitalismo como una alternativa política para los sectores subalternos –sociedad política– frente al concepto de la sociedad civil.

<sup>61</sup> La encuesta aplicada a las MTT en Venezuela ha revelado la falta de acceso a Internet como el problema de las telecomunicaciones más crítico en sus comunidades (Cariola, Jungemann y Lacabana, 2012a, p. 75).

Una de las particularidades fundamentales de los procesos de cambio en la sociedad venezolana, si la valoramos desde las políticas públicas, es la heterogeneidad de sus impactos en el espacio y el tiempo. La constante intervención pública en los ámbitos participativos y en diferentes escalas territoriales configura escenarios muy disímiles y en permanente movimiento, caracterizados por dinámicas concretas de articulación, desarticulación y rearticulación con y de las organizaciones sociales territoriales. Ocurren tanto experiencias participativas débiles, fragmentadas y discontinuas como experiencias de construcción de poder popular consolidado y articulado a través de diversos tejidos sociocomunitarios. Estos últimos espacios muestran un nivel de auto organización importante, con ciertas reglas y límites referidos a su territorio y a la relación con las instituciones del Estado en la gestión local. Es el caso de comunas en formación con mayor conciencia sobre su importancia, en tanto nueva fuerza política y socioterritorial, y sobre las contradicciones y tensiones entre autonomía y dependencia del poder popular y de los aparatos públicos.

Como sea, ni las respuestas sociales ni las institucionales se mantienen en el tiempo con la misma intensidad, capacidad, motivación y orientación, y se observan síntomas de agotamiento de los instrumentos y recursos políticos,

simbólicos y financieros, a la vez que un reimpulso de estos en distintos momentos. Sin duda, el factor electoral juega un papel importante en esta dinámica, pero no es el único ni el más decisivo. En un escenario teórico de baja movilización y debilitamiento de las prácticas sociales transformadoras –debido, entre otros factores, a un cierto estancamiento en el avance sostenido de las políticas públicas participativas– se pueden convertir en políticas contenedoras, tendientes a neutralizar el proceso de emancipación de los nuevos sujetos políticos.

Todo proceso de cambio social revolucionario contiene riesgos y contradicciones similares a los presentados. En el caso venezolano, nos atrevemos a plantear que la experiencia de las políticas públicas resignificadas, tanto desde las instituciones del Estado como desde las mismas comunidades organizadas, puede seguir desarrollándose en la dirección de un fortalecimiento de la participación popular en los ámbitos territoriales y socioestatales. Este proceso contribuiría a materializar la reterritorialización del poder político-administrativo y, con ello, un concepto de democracia directa.<sup>62</sup> Los diversos problemas que surgen en este camino, y las respuestas dadas en corresponsabilidad, son un gran reto para el Estado y el sector popular organizado, si el fin es el de lograr la sustentabilidad de las transformaciones en marcha.

<sup>62</sup> La realidad socioeconómica y política de Venezuela en su actual etapa de transición está lejos aún de superar la separación de la política y de la economía de lo social que caracteriza el liberalismo. Los diversos consejos (comunales, de trabajadores, de campesinos, etc.) no llegan a ser todavía órganos articulados de toma de decisiones directas sobre las esferas de producción y distribución en sus territorios comunales. Véase el interesante artículo teórico sobre la democracia directa de Demirovic (2009).



## Bibliografía

- Aponte, C. (2010), “El gasto público social durante los períodos presidenciales de Hugo Chávez: 1999-2009”, *Cuadernos del CENDES*, año 27, N° 73, enero-abril, Caracas, pp. 31-70.
- Antillano, A. (2012), “Volksmacht und Sozialismus im bolivarianischen Prozeß”, en Lang, M. (Hrsg.), *Demokratie, Partizipation, Sozialismus. Lateinamerikanische Wege der Transformation*, Berlín, Rosa Luxemburg Stiftung. Manuskripte 96, pp. 128-135. Disponible en <[http://www.rosalux.de/fileadmin/rls\\_uploads/pdfs/Manuskripte/Manuskripte\\_96\\_Web.pdf](http://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Manuskripte/Manuskripte_96_Web.pdf)>
- Arconada, S. (2006), “Mesas técnicas de agua y consejos comunitarios de agua”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 12, N° 2, Caracas, pp. 127-132.
- Baptista, A. (2004), *El relevo del capitalismo rentístico. Hacia un nuevo balance de poder*, Caracas, Fundación Polar.
- Bauman, Z. (2000), *Die Krise de Politik. Fluch und Chance einer neuen Öffentlichkeit*, Hamburg, HIS Verlagsges.
- Brewer-Carias, C. (2002), “El Régimen Constitucional de los Servicios Públicos en Venezuela”, *IV Congresso da Associação de Direito Publico do Mercosul*, Curitiba, Brasil, 22, 23 y 24 de mayo.
- Cabezas, L. F. e Y. D’Elia (2008), *La política social en Venezuela*, Caracas, Ildis, p. 18. Disponible en <[http://www.ildis.org.ve/website/p\\_index.php?ids=7&tipo=P&vermas=127](http://www.ildis.org.ve/website/p_index.php?ids=7&tipo=P&vermas=127)>
- Cariola, C. y M. Lacabana (2005), *Pobreza, nueva pobreza y exclusión social. Los múltiples rostros de Caracas*, Caracas, BCV.
- (2005), “Construyendo la participación popular y una nueva cultura de agua en Venezuela”, *Cuadernos del CENDES*, año 22, N° 59, mayo-agosto, Caracas, pp. 111-135.
- Cariola, C., B. Jungemann y M. Lacabana (2012a), *Mesas Técnicas de Telecomunicaciones: entre avances y desafíos*, Caracas, CENDES/UCV, CANTV, Imprenta Nacional.
- (2012b), “Participación popular y transformación socioterritorial: las Mesas de Telecomunicaciones en Venezuela”, *Cuadernos del CENDES*, año 29, N° 81, septiembre-diciembre, Caracas, pp. 79-107.
- Casanova, R. (2012), *Las mentalidades de los jóvenes. Sensibilidades culturales y sentimientos políticos*, trabajo presentado y defendido para optar al grado de Doctor en Ciencias del Desarrollo, Caracas, Universidad Central de Venezuela, CENDES.
- CEPAL (2013), *Panorama Social de América Latina 2012*, Santiago de Chile. Disponible en <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/48455/PanoramaSocial2012.pdf>>.
- Chatterjee, P. (2008), *La nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.
- Danani, C. (2004), “Introducción. El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social”, en Danani, C. (comp.), *Política social y economía social. Debates fundamentales*, Buenos Aires, Altamira, pp. 9-38.
- DeLeon, P. (1999), “Sucesos políticos y las ciencias de las políticas”, en Wagner *et al.* (comps.), *Ciencias sociales y Estados modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 135-161.

- D'Elia, Y. (coord.) (2006), *Las Misiones en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis*, Caracas, Ildis. Disponible en <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/50458.pdf>>.
- y T. Maingon (2006), “El FONVIS: su trayectoria institucional en el contexto sociopolítico venezolano de 1980 a 2004”. Disponible en <[d-nb.info/98813764X/34](http://d-nb.info/98813764X/34)>.
- (2009), *La política social en el modelo Estado/gobierno venezolano*, Caracas, Ildis. Disponible en <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/08783.pdf>>.
- y C. Quiroz (2010), *Las Misiones Sociales: ¿Una Alternativa para Superar la Pobreza?*, Caracas, Ildis. Disponible en <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/08806.pdf>>.
- Demirovic, A. (2009), “Rätedemokratie oder das Ende der Politik”, *PROKLA*, Berlín, Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, Heft 155, pp. 1-28.
- (2013), “Multiple Krise, autoritäre Demokratie und radikaldemokratische Erneuerung”, *PROKLA*, Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, Heft 171, Berlín. Disponible en <<http://www.linksnet.de/de/artikel/29264>>.
- Fernández, B. (coord.) et al. (2006), “¿Un espacio para el encuentro de tres lógicas de desarrollo? El Observatorio Urbano y Socioterritorial de Valdez”, *Cuadernos del CENDES*, año 23, N° 62, mayo-agosto, Caracas, pp. 121-125.
- Fernández, B. (2012), “Territorialidad, sujetos populares y nuevas resistencias. A propósito de los Comités de Tierras Urbanas venezolanas”, *Cuadernos del CENDES*, año 29, N° 81, septiembre-diciembre, Caracas, pp. 49-78.
- Ferreira, Á. (2011), *A cidade do século XXI: segregação e banalização do espaço*, Rio de Janeiro, Consequencia.
- García Barrios, M. A. (2012), “Sobre el concepto de “cultura política” de Bolívar Echeverría”, *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, N° 43, Quito, pp. 33-46.
- Ghibaudi, J. W. (2012), “Acciones y Contradicciones: organizaciones autogestionarias de barrio y Estado en la Periferia de Buenos Aires en la década de 2000”, *Cuadernos del CENDES*, año 29, N° 81, septiembre-diciembre, Caracas, pp. 23-48.
- Haesbaert, R. (2004), *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” á multiterritorialidades*, 6ª ed., Rio de Janeiro, Bertrand.
- Hintze, S. (2004), “Capital social y estrategias de sobrevivencia. Reflexiones sobre el ‘capital social de los pobres’”, en Danani, C. (comp.), *Política social y economía social. Debates fundamentales*, Buenos Aires, Altamira, pp. 143-166.
- Instituto Nacional de Estadística (2011), *Censo de Población y Vivienda*. Disponible en: <<http://www.ine.gov.ve/>>
- Jungemann, B. (2005), “El Fondo de Inversión Social de Venezuela: ¿un instrumento adecuado para garantizar los derechos sociales de los sectores excluidos?”, *Venezuela Visión Plural. Una mirada desde el CENDES*, t. II, Caracas, pp. 593-625.
- (2008), “Organizaciones sociales y anclaje territorial. Escenarios y componentes de la transformación socioterritorial y local en Venezuela”, *Cuadernos del CENDES*, año 25, N° 67, enero-abril, Caracas, pp. 1-34.
- (2012), “Políticas públicas y participación popular en Venezuela: el caso de las Mesas Técnicas de Telecomunicaciones”, *XII Seminario de la RII en Belo Horizonte*.
- Lander, E. (2011), “Venezuela: ¿Radicalizar el proceso? ¿Más estatismo verticalista y personalista o más democracia y más participación?”. Disponible en <<http://www.rosalux>>.

- de/fileadmin/rls\_uploads/pdfs/Themen/Ausland/Lateinamerika/AKLA/Venezuela\_radicalizare/proceso\_Edgaro\_Lander.pdf>.
- (2012), “Das venezolanische Dilemma. Staatszentrismus und Personenkult oder mehr Demokratie und Partizipation?“, en Lang, M. (Hrsg.), *Demokratie, Partizipation, Sozialismus. Lateinamerikanische Wege der Transformation*, Berlín, Rosa Luxemburg Stiftung, Manuskripte 96, pp. 136-152.
- Lefebvre, H. (1976), *Espacio y política. El derecho a la ciudad, II*, Barcelona, Península.
- Lindón, A. (2008), “Milton Santos al encuentro de las geografías de lo cotidiano”, en Mendoza, C. (coord.), *Tras las huellas de Milton Santos: Una mirada latinoamericana a la geografía humana contemporánea*, Rubí (Barcelona)-Anthropos, México, UAM-Iztapalapa, pp. 25-41.
- Mascareño, C. (2003), “Evolución de las políticas públicas: desde el surgimiento del Estado social hasta su crisis”, *Políticas públicas siglo XXI: caso venezolano*, Caracas, CENDES, pp. 1-24.
- Massey, D. (2007), “Politik und Raum/Zeit”, en Belina, B. y B. Michel (eds.), *Raumproduktionen. Beiträge der Radical Geography. Eine Zwischenbilanz*, Muenster, Westphaelisches Dampfboot, pp. 111-132 (traducción de “Politics and Space/Time”, *New Left Review*, N° 196, 1992).
- Negt, O. y A. Kluge (1976), *Öffentlichkeit und Erfahrung. Zur Organisationsanalyse von bürgerlicher und proletarischer Öffentlichkeit*, Frankfurt, Edition Suhrkamp.
- Núñez, A. (2011), “Formas socioterritoriales de apropiación del habitar y derecho al espacio diferencial”, *Territorios*, N° 24, Bogotá, pp. 165-191.
- Ostrom, E. (2011), *El gobierno de los bienes comunes*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica.
- Prensa Minamb del 22.02.11 y del 22.03.13. Disponible en <<http://www.minamb.gob.ve>>.
- Provea (2012), *Informe Anual*, Caracas. Disponible en <<http://www.derechos.org.ve/informe-anual-2012/>>.
- Rabotnikof, N. y J. Aibar (2012), “El lugar de lo público en lo nacional-popular. ¿Una nueva experimentación democrática?”, *Nueva Sociedad*, julio-agosto, N° 240, pp. 54-67. Disponible en <[http://www.nuso.org/upload/articulos/3880\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3880_1.pdf)>
- Rauch, T. (2007), “Von Basis Needs zu MDGs. Vier Jahrzehnte Armutsbekaempfung in Wissenschaft und Praxis und kein bisschen weiter”, *Peripherie*, N° 107, Münster, pp. 216-245.
- Red Nacional de Comuneros y Comuneras. Disponible en <<http://www.rednacionaldecomuneros.blogspot.com.br/2012/09/manifiesto-de-los-cachicamos.html>>.
- República Bolivariana de Venezuela (2004), *Cumpliendo las Metas del Milenio*, Caracas. Disponible en <<http://www.planipolis.iiep.unesco.org/upload/Venezuela/Venezuela%20MDG%20Report.pdf>>.
- (2010), *Cumpliendo las Metas del Milenio*, Caracas. Disponible en <<http://www.pnud.org.ve>>.
- Santos, M. (2000), *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*, Barcelona, Ariel.
- Sassen, S. (2007), “Una sociología de la globalización”, *anal.polit.*, vol. 26, N° 61. Bogotá. Disponible en <[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-47052007000300001](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052007000300001)>.

- Sevilla Buitrago, A. (2013), “¿Planificar los comunes? Autogestión, regulación comunal del suelo y su eclipse en la Inglaterra Precapitalista”, *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, vol. XVII, N° 442, 20 de junio de 2013. Disponible en <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-442.htm>>.
- Souza Martins de, J. (1998), “Por uma sociologia sensível. Entrevista com José de Souza Martins por Jaqueline Sinhoretto e Helena Singer”, *Plural, Sociologia*, USP, S. Paulo, 5, 1. sem., pp. 129-164. Disponible en <[http://www.fflch.usp.br/ds/plural/edicoes/05/entrevista\\_1\\_Plural\\_5.pdf](http://www.fflch.usp.br/ds/plural/edicoes/05/entrevista_1_Plural_5.pdf)>.
- Torres Ribeiro, A. C. (2011), “Territórios da sociedade: por uma cartografia da ação”, en Da Silva, C. A. (org.), *Território e ação social: sentidos da apropriação urbana*, Rio de Janeiro, Lamparina, pp. 19-34.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (2005), *La Política Social del Gobierno de Venezuela. Claves de la nueva institucionalidad*, Caracas.
- Zamora A. et al. (2010), “Política social y gobiernos alternativos: exploración de los casos ecuatoriano y boliviano”, *revista espacio crítico*, N° 12, América Latina, pp. 135-173. Disponible en <[http://www.espaciocritico.com/sites/all/files/revista/recrt12/n12\\_a09.pdf](http://www.espaciocritico.com/sites/all/files/revista/recrt12/n12_a09.pdf)>.
- Zibechi, R. (2013), “Venezuela en movimiento: Para quebrar el rentismo petrolero”, Disponible en <<http://www.cipamericas.org/es/archives/10131>>.

(Recibido el 23 de abril de 2014)

(Evaluado el 8 de mayo de 2014)

---

## Autora

**Beate Jungemann** es politóloga, doctorada en la Universidad de Freiburg (Alemania), investigadora y profesora asociada del Área de Desarrollo Urbano-Regional del CENDES de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Su investigación actual se centra en los nuevos procesos de integración socioterritorial y los impactos de la Gran Misión Vivienda Venezuela en la segregación urbana de la Caracas metropolitana.

Publicaciones recientes:

- y Cariola, C. (2014), “Potencialidades de la democracia participativa en Venezuela: La experiencia de las Mesas Técnicas de Telecomunicaciones”, en Carosio, A. et al. (eds.), *América Latina y el Caribe. Un continente, múltiples miradas*, Clacso (en prensa).
- Cariola, C. y Lacabana, M. (2012a), *Mesas Técnicas de Telecomunicaciones: entre avances y desafíos*, Caracas, CENDES, UCV, CANTV, Imprenta Nacional.
- Cariola, C., y Lacabana, M. (2012b), “Participación popular y transformación socioterritorial: las Mesas Técnicas de Telecomunicaciones en Venezuela”, *Cuadernos del CENDES*, año 29, N° 81, Caracas, pp. 79-107.
- y Cariola, C. (coords. y eds.) (2012), Dossier Territorio y participación popular, *Cuadernos del CENDES*, año 29, N° 81, Caracas.

---

### **Cómo citar este artículo**

Jungemann, Beate, “Políticas públicas y participación popular en Venezuela. El difícil camino de la construcción de una idea democrática más allá del liberalismo”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 6, N° 26, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, primavera de 2014, pp. 103-130, edición digital, <<http://www.unq.edu.ar/catalogo/348-revista-de-ciencias-sociales-n-26.php>>.