

Los bordes de la esperanza: nuevas formas de participación popular y gobiernos locales en la periferia de Caracas

Resumen

Este artículo analiza los procesos de cambio que se están dando en Venezuela en el marco del conflicto sociopolítico que enfrenta dos visiones de país, dos modelos de desarrollo, uno basado en los postulados del Consenso de Washington que fracasó y otro emergente que aún no encuentra el rumbo y se va construyendo sobre la marcha. En estos cambios tiene mucha relevancia la emergencia de los sectores populares después de años de encierro socioterritorial y de exclusión. La ciudad de Caracas continúa su expansión metropolitana y los Valles del Tuy es un área de fuerte desarrollo urbano controlado y no controlado asociado a la construcción del tren metropolitano y otras inversiones públicas y privadas. En su territorio se van asentando sectores populares pobres y sectores medios empobrecidos que viven en el borde de la ciudad pero, a la vez, viven en los bordes de la esperanza de mejorar su situación a partir de la implementación de las nuevas políticas públicas y de las distintas formas de participación comunitaria que apuntan a un proceso de inclusión social y de construcción de ciudadanía.

Palabras Claves: Expansión metropolitana, participación popular, inclusión social

Abstract

This article examines the change processes occurring in the metropolitan periphery, in the context of a sociopolitical conflict that confronts two visions of the country and two models of development, one based on the postulates of the Consensus of Washington which failed, and the other an emerging paradigm which has yet to find its way and is being constructed as it goes along. The emergence of lower-income populations after many years of exclusion and territorial enclosure in the stigmatized slums of Caracas and its periphery plays a major role in these changes. The city of Caracas continues its metropolitan expansion and the Tuy Valleys are an area of intensive urban development, both regulated and unregulated, linked to the construction of a metropolitan commuter rail system and other public and private investments. Impoverished middle-income populations live there, as well as poor lower-income populations, on the edge of the city but also with the hope of improving their quality of life through the implementation of new public policies and different forms of community participation that point to a process of social inclusion and construction of citizenship.

Key words: Metropolitan expansion, community participation, social inclusion

Los bordes de la esperanza: nuevas formas de participación popular y gobiernos locales en la periferia de Caracas¹

Cecilia Cariola / Miguel Lacabana²

Introducción

Presentamos aquí una reflexión en marcha, inacabada por la dificultad para analizar los procesos de transformación que actualmente se están llevando a cabo en Venezuela. Estamos frente a cambios de gran dinamismo y complejidad, discontinuos en el territorio y en el tiempo, que abren opciones inéditas para el desarrollo, la democracia y la participación a la vez que generan una fuerte conflictividad política y social.

La reflexión apunta a construir algunas hipótesis sobre el proceso de globalización de Caracas, la expansión metropolitana y, especialmente, la participación popular y la toma de decisiones estratégicas democráticas. Por un lado, se pone el énfasis en la potencialidad de las nuevas formas de organización popular para generar cambios positivos en la calidad de vida de los sectores pobres entendida ésta en forma amplia, es decir no sólo las condiciones materiales de vida sino aquellas que tienen relación con la participación social y política y con la construcción de una ciudadanía activa. Por otro lado, se resaltan las limitaciones, contradicciones y conflictos asociados a las nuevas formas de participación en el nivel micro de las instituciones, las comunidades, las personas y las relaciones entre ellas donde afloran las visiones subyacentes de autonomía o control estatal de la participación

Los resultados se basan en investigaciones recientes sobre la expansión metropolitana de Caracas³, cuyas metodologías además de utilizar información cuantitativa primaria y secundaria tienen un importante componente cualitativo y de investigación-acción, expresado en el uso de entrevistas en profundidad a actores claves institucionales y comunitarios, de grupos de discusión en las comunidades y de talleres con los actores más relevantes de la gestión de servicios básicos en la periferia.

El trabajo se compone de tres partes. En la primera se analizan los cambios en el proceso de globalización de Caracas y la expansión metropolitana resaltando la importancia que toman los factores endógenos y los actores internos en el contexto de transformación y conflicto sociopolítico. En la segunda se plantean las características interinstitucionales del conflicto sociopolítico en la periferia y sus efectos sobre las comunidades populares. Finalmente, se destacan las potencialidades y limitaciones de las respuestas participativas de los sectores populares que comienzan a configurar una nueva forma de toma de decisiones estratégicas y una nueva forma de relación entre lo público y lo privado.

¹ Una primera versión de este artículo fue presentada como ponencia en el VIII Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio. 25-28 mayo 2004. Río de Janeiro. Brasil.

² Profesores – investigadores del Area Urbano Regional del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) de la Universidad Central de Venezuela

³ “Service Provision Governance in the Peri-urban Interface of Metropolitan Areas: Caracas and the Tuy Valleys Case”. CENDES-DPU/UCL. 2003-2004, “Globalización y metropolización: impactos territoriales en la interfaz periurbana de Caracas” CENDES-FONACIT 2002-2004 y “Transformaciones en el trabajo y diferenciación social. ¿Quiénes son los viejos y los nuevos pobres?”. CENDES-CDCH 1999-2002.

1. Caracas: proceso de globalización y expansión metropolitana en un contexto de transformación y conflicto sociopolítico

A partir de los ochenta los procesos de privatización, desregulación y apertura de las economías nacionales dieron lugar a un nuevo papel de las ciudades como territorios estratégicos de las nuevas formas de organización económica y de las actividades estratégicas de la economía global (Sassen, 1999, 2002). Paralelamente se ha postulado que el proceso de globalización implicó una disminución del poder del Estado y de la soberanía económica de los mismos pero, en realidad, se desarrollaron nuevas formas de regulación estatal que contribuyeron a mejorar la competitividad del capital global, una de cuyas acciones ha sido privilegiar algunos de sus territorios, especialmente, las ciudades globales o en proceso de globalización. Este re-escalamiento del Estado puede ser visto como una estrategia de las élites, a nivel nacional y local, para impulsar sus principales ciudades dentro de la jerarquía urbana global (Brenner 2003). Estos procesos están acompañados por una tendencia a la metropolización extendida ligada a la expansión de las ciudades como consecuencia de las nuevas formas de producción postfordistas y de nuevas actividades globales (de Mattos, 2002).

En el caso de Caracas, las transformaciones sociales producto de la reestructuración económica y del Estado en los 90 incidieron en la forma como se estructura y se vive esta metrópolis fragmentada en múltiples territorios desiguales. Fragmentación que se reforzó con la especialización funcional de cada segmento urbano de acuerdo a su mayor o menor grado de articulación a la red global de relaciones económicas y con la segmentación institucional desigual asociada a los procesos de descentralización. La metáfora “múltiples ciudades” que asumimos en nuestros trabajos expresa los cambios urbanos asociados tanto al proceso de globalización como a factores endógenos y actores internos⁴ e implica una toma de distancia con el concepto de ciudad dual. *La fragmentación socio territorial heterogénea y compleja* es la característica más evidente del efecto combinado del impacto de la globalización y los factores internos donde el petróleo tuvo un papel fundamental en los procesos de reestructuración y apertura económica que dieron lugar a significativos cambios en la estructura urbana, en la especialización funcional, en el proceso de metropolización y en los nuevos modos de vida en la ciudad (Cariola y Lacabana, 2001, Lacabana y Cariola, 2003b).

En ese período la *apertura petrolera* jugó un rol fundamental dentro de la política de apertura económica⁵. Esta propuesta de las élites nacionales enmarcada en el Consenso de Washington fue asumida por la tecnocracia que comandaba la corporación estatal petrolera, Petróleos de Venezuela (PDVSA). Dicha tecnocracia adoptó progresivamente el discurso neoliberal, especialmente la ineficiencia estatal, y elaboró una política de internacionalización de la empresa a partir de 1983 y otra de apertura petrolera desde 1992 que significó una progresiva reprivatización de la industria petrolera nacional con el regreso de las empresas transnacionales petroleras⁶, la caída de los ingresos fiscales provenientes de la exportación de petróleo y, de hecho, la disminución del poder del Estado para controlar su propia industria (Mommer, 2003). “Hablar de los procesos que están

⁴ Las ciudades afectadas por el proceso de globalización siguen manteniendo rasgos fundamentales que corresponden con su identidad. Los actuales procesos de urbanización no son completamente nuevos y la metrópolis actual puede verse como producto del desarrollo desigual que ha formado y reformado el espacio de la ciudad desde los orígenes del capitalismo urbano industrial. Sin embargo, se crean nuevas formas y combinaciones socioterritoriales y de identidad que si bien no reemplazan totalmente las anteriores son significativamente más complejas y diferentes (Soja 2000, Marcuse y van Kempen 2000).

⁵ “Como parte de la Apertura de la economía venezolana al mundo exterior en general, PDVSA fue encargada de la Apertura Petrolera” “... PDVSA entró a jugar un rol importante introduciendo al país en un mundo global donde el Estado territorial está destinado a desaparecer” (Mommer 2002:6,7).

⁶ La industria petrolera fue nacionalizada en 1976. “Como consecuencia de la apertura petrolera, la inversión extranjera directa en esta actividad se realizó fundamentalmente en las áreas de producción en el interior del país en tanto que en Caracas se asentaron las actividades de control de estas operaciones productivas dispersas.” (Lacabana y Cariola 2003b)

en la base de la conformación de Caracas como ciudad global o de su inserción en la jerarquía de ciudades globales pasa por considerar *al petróleo* como elemento organizador de la sociedad venezolana tanto en sus vínculos internos como externos. Su adscripción a esta jerarquía global ha estado, está y seguirá estando irremediamente ligada al petróleo y a su condición de capital de un país petrolero aún cuando la naturaleza de la vinculación cambia en el tiempo con efectos diversos.” (Lacabana y Cariola, 2003b,3).

Estos procesos de reestructuración interna asumen una expresión diferente en el marco de la actual transición sociopolítica caracterizada por cambios institucionales y de políticas públicas que conllevan *un re-escalamiento del Estado, en un sentido diferente al que ese proceso asumió con el Consenso de Washington, y dan lugar a una fuerte conflictividad sociopolítica*. Se está frente a un cambio en el modelo de desarrollo que conlleva un fortalecimiento y democratización del Estado impulsado por las fuerzas políticas en el gobierno y que tiene su base legal en la Constitución de 1999.

Este nuevo proyecto nacional propone un cambio de institucionalidad y de las formas de vinculación global con base en el postulado *petróleo y desarrollo nacional*, que intenta romper con las políticas y prácticas que impulsaron la reestructuración económica y del Estado y las formas de vinculación a la economía global de los 90, las cuales se pueden resumir en el postulado *petróleo e inserción global*. Estos cambios se concretan en una nueva visión de la política petrolera mediante el fortalecimiento de la OPEP con precios elevados en base a cuotas y la puesta en marcha de la ley de hidrocarburos⁷ con nuevas formas de asociación con el capital transnacional petrolero y, fundamentalmente, en la participación directa de PDVSA en los planes de desarrollo económico y social del país a través de la organización y financiamiento de nuevas opciones productivas y sociales, muchas de ellas con una clara adscripción territorial en los sectores populares.

Como consecuencia de los cambios en marcha, nuevas transformaciones se superponen a las tendencias que venían operando en la sociedad metropolitana y, contrariamente a lo que ocurrió en la década pasada, no privilegian la inserción global o, al menos, lo que hasta ese momento se entendió como tal. Dos visiones, dos modelos de desarrollo, dos formas de inserción global se enfrentan en la actualidad.

Frente a la pregunta: ¿significa un retroceso en el proceso de globalización de Caracas el estar atrapada en un conflicto sociopolítico que pone en contraposición dos modelos de desarrollo diferentes? la respuesta da cuenta de una situación compleja. “En ambos casos este proceso seguiría en marcha aún cuando asuma una direccionalidad distinta. Más que el retroceso en el proceso de globalización de Caracas por la pérdida de actividades insertas en la economía global, el nuevo modelo supone también una forma alternativa de incorporación a dicha economía que además de priorizar actividades económicas considera fundamental el entorno regional de América Latina y plantea un desarrollo socio metropolitano cuyo centro está en la cohesión y la justicia social y donde la mejora en las condiciones de vida del conjunto de la población son un objetivo en sí mismo y no solamente un factor de competitividad de la ciudad.” (Lacabana y Cariola, 2003b,15)

Sin embargo, estos cambios no se han consolidado y se asiste actualmente a fuertes conflictos que afectan todos los ámbitos de la sociedad venezolana y que aún no permiten ver con claridad hacia dónde marcha el desarrollo metropolitano. Más allá que la fragmentación socioterritorial se mantenga en tanto tendencia “dura”, el conflicto sociopolítico da pie a nuevas formas de aislamiento o de incorporación del espacio urbano y a conflictos institucionales y políticos entre las distintas instancias de gobierno de la metrópolis y entre éstos y el gobierno nacional que es

⁷ Si bien señalamos la importancia de la nueva Ley de Hidrocarburos, es necesario aclarar que se propusieron nuevas leyes de tierras, de costas, de pesca, de seguridad social, etc. las cuales generaron fuerte rechazo de las elites económicas y políticas y están en la base del conflicto sociopolítico actual.

necesario analizar en el contexto actual para comprender su alcance y evaluar su desarrollo tendencial⁸.

Como consecuencia del conflicto sociopolítico los rasgos que definen la fragmentación socioterritorial se han complejizado. En este sentido se aprecia, por un lado, *la emergencia de los sectores populares por la vía de la inclusión sociopolítica que da lugar a la ruptura parcial de sus apartheid residenciales aún cuando siguen operando mecanismos de exclusión socioeconómica* y, por otro lado, un repliegue de los sectores medios y altos con una tendencia a fortificar sus ghettos residenciales. Las fronteras de los fragmentos urbanos populares se hacen más permeables mientras que los otros sectores tienden a bloquearse dentro de sus ámbitos residenciales.

Este movimiento simultáneo de apertura y cierre de las fronteras urbanas se expresa en diversas formas:

- √ Un avance de los sectores populares en el uso de los espacios públicos de la ciudad y la concentración de los sectores medios y altos en los nuevos espacios privados de uso colectivo ligados al consumo global.
- √ Nuevas identidades donde lo popular se asume en forma positiva con expresiones públicas que abarcan desde la reivindicación de la Constitución como instrumento de cambio hasta la música como medio para transmitir la nueva realidad. En contraposición, los sectores medios y altos ven estas expresiones como síntomas de desintegración social y acentúan un patrón cultural ligado a la globalización.
- √ La expresión territorial del conflicto sociopolítico que se despliega en distintas áreas de Caracas bajo la forma de concentraciones políticas en las calles donde ambos sectores en pugna miden sus fuerzas.
- √ El enfrentamiento y falta de coordinación entre las distintas instancias de gobierno de la metrópolis al punto tal que el Estado central no puede ejercer el monopolio exclusivo de la fuerza pública pues las policías municipales de las alcaldías opositoras no responden a sus requerimientos amparándose en la autonomía municipal.

En este contexto de transformación y conflicto sociopolítico, Caracas ha continuado desbordando sus límites urbanos expandiéndose hacia la periferia, especialmente en los Valles del Tuy Medio (VTM), con nuevas dinámicas y contenidos de segregación urbana que se superponen a las tendencias prevalecientes en la década pasada. Las formas que la apertura y cierre de las fronteras urbanas toma en la periferia son distintas a las de Caracas. Mientras la ciudad, por las características señaladas, es el territorio por excelencia del conflicto sociopolítico abierto, en la periferia de los VTM este enfrentamiento se expresa con menor intensidad. Sin embargo, en los VTM la expresión del conflicto sociopolítico se asocia más a las oposiciones entre organismos del Estado, particularmente entre las alcaldías ligadas al gobierno central y la gobernación en manos de la oposición que no coordinan políticas y acciones.

Si bien la tendencia a una mayor heterogeneidad social sigue presente en los VTM como consecuencia de la radicación de sectores medios expulsados de Caracas por los altos costos de la vivienda, se asiste a una mayor radicación de grupos pobres por la vía de la construcción de

⁸ La coyuntura actual se caracteriza por conflictos de alta y baja intensidad en todos los ámbitos de la sociedad generados por la emergencia de nuevos liderazgos y por los cambios propuestos por el gobierno apoyados en la nueva Constitución de 1999. En el año 2002 se agudizó el conflicto sociopolítico con el golpe de Estado del 11 de abril liderado por la central empresaria y por políticos de oposición en cargos de gobernadores y alcaldes de la RMC y con el lockout y el paro de la industria petrolera. En 2003 el conflicto se desarrolló mayormente en el campo estrictamente político e institucional y al año siguiente la oposición al gobierno convocó y generó enfrentamientos violentos que durante una semana paralizaron el este de la ciudad con un saldo de una decena de muertos, heridos y destrucción de infraestructura urbana. Caracas fue y continúa siendo el principal territorio donde se despliega el conflicto político evidenciando la polarización de la sociedad metropolitana.

viviendas por el Estado y, fundamentalmente, por invasiones de terrenos, en su mayoría públicos⁹. Este acelerado, desordenado y muchas veces anárquico crecimiento urbano genera conflictos diversos, en especial por la provisión de servicios básicos a la vez que contribuye a incrementar el déficit de los mismos. Las condiciones materiales de vida en los barrios de invasión así como los ingresos de estos sectores son sumamente precarios dando lugar a que los niveles de pobreza en los VTM dupliquen los de la ciudad primaria¹⁰.

Esta situación de invasión y pobreza se constituye en un fuerte desafío para los gobiernos locales, los organismos públicos, especialmente para Hidrocapital¹¹ como proveedor de agua potable y saneamiento, y para la nueva institucionalidad local asentada en un conjunto de formas de participación comunitaria para la toma de decisiones.

2. Democracia participativa y gobiernos locales: nueva institucionalidad local en la periferia metropolitana

La nueva Constitución de 1999 establece un conjunto de preceptos sobre democracia participativa y federalismo que se asocian directamente a la nueva institucionalidad local y a la participación comunitaria. El artículo 182 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) y el artículo 26 de la Ley Orgánica de Planificación (LOP) establecen que los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP) son la instancia encargada de promover la participación popular en los procesos de planificación participativa a ser desarrollados en los municipios (MPD, 2002). Con este fin la Ley de los CLPP de junio del 2002 establece las disposiciones y bases para la organización y funcionamiento de estos consejos. Sus objetivos fundamentales son lograr la integración de las comunidades organizadas y grupos vecinales mediante la participación y el protagonismo dentro de una política general de Estado de descentralización y desconcentración de competencias y recursos de acuerdo con lo establecido en la Constitución (MPD, 2002).

Esta nueva institucionalidad local y las formas de participación comunitaria así como las nuevas políticas públicas tienen un fuerte referente territorial e incentivan la corresponsabilidad, el control social por parte de las comunidades y la transparencia en la rendición de cuentas. En este sentido, se aspira a superar la dicotomía más mercado menos Estado que se intentó imponer en la década de los 90 bajo la denominación de gobernanza para entrar en el campo de lo que denominamos gobierno participativo donde el peso de las comunidades y del Estado es fundamental. En ello juega un papel importante el re-escalamiento del Estado entendido, en este caso, como una reforma que apunta hacia un estado fuerte y democrático, donde su papel no es sólo imponer correctivos al mercado sino impulsar el desarrollo nacional y donde el concepto de democracia participativa otorga un papel protagónico a la integración social de los sectores populares¹².

⁹ En los VTM se conjugan la existencia de gran cantidad de terrenos de propiedad pública con una directriz nacional para no reprimir con la fuerza pública estas invasiones y buscar formas de negociación para el desalojo o la radicación de los ocupantes.

¹⁰ Según cálculos propios basados en el Censo 2001, mientras en Caracas el 27% de los hogares son pobres con 11% en extrema pobreza, en los VTM son el 57% de los cuales 16% son pobres extremos (Lacabana 2003).

¹¹ Nombramos especialmente a Hidrocapital por la importancia que tiene el agua como organizador de la vida cotidiana de los sectores populares y como un problema colectivo alrededor del cual se dan importantes experiencias de participación comunitaria.

¹² Puede pensarse que en Venezuela están ocurriendo cambios en el sentido que lo plantean Lechner (1992) y O'Donnell (2003) al referirse a la necesidad de la reforma del Estado. Mientras el primero afirma que una reforma del Estado debe apuntar a no más o menos Estado sino a un Estado democrático que integre efectivamente a todos los ciudadanos, O'Donnell señala que "el sector popular difícilmente puede tener éxito solo. Como mínimo necesita un estado abierto y 'amigo', no - como a menudo ocurre - cerrado y hostil. Es indispensable que se realicen esfuerzos para reformar el estado, no sólo en el sentido de hacerlo más eficaz, sino de volverlo más acorde con la condición de agentes de todos sus habitantes" (pág. 99)

En el caso de la RMC la puesta en marcha de la nueva institucionalidad local es muy compleja por la propia conformación de los diferentes niveles del gobierno metropolitano. La RMC abarca 17 municipios, dos estados y un distrito metropolitano creado en el año 2000 que incluye los cinco municipios que constituyen la ciudad de Caracas¹³. Este distrito está bajo un gobierno metropolitano con escaso poder para implementar políticas en forma coordinada con los gobiernos locales de esos cinco municipios¹⁴. A los problemas derivados de la fragmentación institucional de Caracas, consolidada durante los noventa como producto de los procesos de descentralización del Estado que han permitido a cada municipio actuar a modo de pequeños “feudos” urbanos, deben sumarse, por un lado, el derivado de esta nueva instancia de gobierno y, por otro, la confrontación producto del conflicto sociopolítico entre gobiernos asociados al oficialismo y gobiernos asociados a la oposición¹⁵. Esta confrontación ha retardado también la puesta en marcha de la nueva institucionalidad local en la mayoría de los municipios de la ciudad y es sólo recientemente que ha empezado a implementarse en algunos de ellos. Sin embargo, se ha activado en forma extendida la participación comunitaria asociada a los programas del gobierno central.

En la periferia metropolitana la complejidad de los niveles de gobierno es menor, pero si bien el conflicto abierto no tiene las mismas dimensiones que en la ciudad, se mantiene la conflictividad entre gobiernos locales y estatales de distinto signo político. En los VTM predomina una visión de desarrollo subregional de este segmento de la periferia metropolitana pero atravesada por el conflicto. Cinco municipios alineados políticamente con el gobierno central han conformado una mancomunidad que les permite actuar coordinadamente en la subregión y están trabajando en un plan de desarrollo sostenible de acuerdo a los lineamientos de la nueva institucionalidad a la vez que se preparan para hacerse cargo de importantes competencias¹⁶, mientras el sexto municipio, de corte opositor, se ha auto excluido de esta instancia local.

Frente a preguntas ¿cómo se gobiernan nuestras metrópolis?, ¿existe poder real en las autoridades metropolitanas o están supeditadas a otros niveles? ¿qué mecanismos existen para la construcción de consensos? en la subregión analizada puede afirmarse que en unos casos existe una total falta de coordinación y correspondencia entre las políticas públicas y, en otros, lo contrario, dependiendo de su alineamiento con la oposición o el gobierno. En ambos casos, la conflictividad se traduce en la descoordinación de actividades en las comunidades, en la exclusión de proyectos y programas o bien en la existencia de obstáculos y retardos para implementarlos así como en la falta de articulación institucional en esta subregión de la periferia. Es decir, *la conflictividad se revierte e impacta negativamente el desarrollo socio territorial subregional y particularmente el de las comunidades pobres de la periferia.*

A pesar de estos conflictos, la participación comunitaria apoyada en la nueva institucionalidad local se ha ido implementando en los municipios de la subregión contribuyendo a la ruptura del encierro territorial al que habían estado sometidos los sectores populares periurbanos (Lacabana y Cariola, 2003a; Cariola y Lacabana, 2003b). Las organizaciones comunitarias sectoriales que se integran a los Comités Comunales de Planificación que, a su vez, organizados por ámbitos territoriales designan representantes al Comité Local de Planificación Pública, los comités de salud, las cooperativas, los comités de tierras urbanas y las mesas técnicas de agua entre otros, dan cuenta del

¹³ El Distrito Metropolitano no es un ente político territorial porque carece de dos de sus componentes esenciales: no tiene un territorio propio y exclusivo, dado que el suyo es sólo de carácter funcional y se superpone a otras dos efectivas entidades político territoriales: Estado Miranda y Distrito Capital, y carece de una representación política en los órganos nacionales (Delfino 2001).

¹⁴ Quizás el ejemplo más evidente de esta falta de coordinación es la ausencia de planes urbanos de desarrollo local así como de un plan estratégico para la ciudad más allá del intento de formulación del mismo llevado a cabo por la Fundación Plan Estratégico de Caracas en 1998

¹⁵ La Alcaldía Mayor y tres de estos municipios (Baruta, Chacao y El Hatillo) responden a la oposición al gobierno central mientras los dos restantes (Libertador y Sucre) están identificados con éste

¹⁶ Entre otras, la transferencia a la jurisdicción municipal de la provisión del servicio de agua potable y saneamiento actualmente provisto por una empresa pública (Hidrocapital) que debe completarse en el año 2007.

cambio emergente donde destaca el mayor protagonismo popular con responsabilidad social y construcción de ciudadanía en un marco de pobreza intensa que a pesar de las precarias condiciones de vida permite a los sectores populares vivir no sólo en los bordes de la ciudad sino también, en su imaginario colectivo, en los bordes de la esperanza. Esperanza de mejorar su calidad de vida y su condición ciudadana.

Paralelamente a la emergencia y protagonismo político de los sectores populares también opera el miedo como un factor determinante de su accionar social: miedo al retroceso del proyecto político en marcha, a la pérdida de los mecanismos de inclusión y de reivindicación sociopolítica en los que se sienten inmersos y a la ruptura de las expectativas de mejorar su situación socioeconómica y su empoderamiento como ciudadanos.

Nos atrevemos a afirmar que contrariamente a lo que narra Lechner (2003) en el caso de Chile, para los sectores populares de la Venezuela actual hay una recomposición del imaginario colectivo, del nosotros, de lo nacional y del imaginario democrático.

3. Nuevas formas de participación popular, construcción de ciudadanía y desarrollo socio territorial: potencialidades y limitaciones.

Las nuevas formas de participación popular impulsadas desde las políticas públicas, en tanto componentes principales de la estrategia de desarrollo social, tienen un rasgo principal referido al *anclaje en el territorio*. Se constituyen en y desde *territorios sociales*, concebidos como los espacios de vida de la gente donde hay una expresión definida de las necesidades compartidas por las comunidades (D'Elia, 2002). En el marco de diferentes políticas públicas comienzan a surgir organizaciones y redes solidarias que impulsan la participación y la movilización de comunidades localizadas e identificadas territorialmente para dar respuesta a las necesidades colectivas y mejorar la calidad de vida a la vez que se constituyen en espacios para construir y ejercer una ciudadanía responsable. Son formas de participación que buscan superar la visión asistencialista, paternalista y clientelar que ha marcado por décadas la relación con el Estado fortaleciendo el papel y las responsabilidades de las propias comunidades para mejorar sus condiciones de vida.

Involucran un variado espectro organizativo que incluye desde redes solidarias para implementar las distintas “misiones”, políticas públicas que hacen parte central de la nueva estrategia de desarrollo social¹⁷, hasta la formación de organizaciones para atender las diferentes necesidades colectivas compartidas por las comunidades: las mesas técnicas de agua (MTA) para enfrentar la problemática del agua y el saneamiento; los comités de tierras urbanas (CTU) constituidos para legalizar la situación de tenencia de la tierra en los asentamientos informales; los comités de salud como organizaciones básicas en la conformación de la red primaria de salud y otras. Estas nuevas organizaciones se están desarrollando con cierto dinamismo en las comunidades populares pues responden a necesidades históricas de sus pobladores transformadas hoy en día en derechos sociales.

Al lado de las anteriores surgen nuevas formas organizativas, los consejos de planificación, vinculadas directamente con la estructura institucional del gobierno municipal. Estos consejos canalizan la participación comunitaria para definir los proyectos prioritarios que involucran

¹⁷ Las nuevas políticas públicas denominadas “Misiones” destinadas a implementar las políticas sociales en los ámbitos rural y urbano de todo el país son iniciativas de gran amplitud social y territorial que aspiran superar las trabas burocráticas de la estructura ministerial con el fin de contribuir a la ruptura de la exclusión social y a la construcción de ciudadanía. Entre otras se destacan las misiones educativas (Misiones Robinson, Ribas y Sucre), que cubren desde la alfabetización y educación básica para las personas que no habían alcanzado ese nivel hasta la educación superior para los bachilleres sin cupo universitario, y la de salud orientada a fortalecer la red primaria a nivel de las comunidades (Misión Barrio Adentro). El carácter innovador de estas políticas sociales y su capacidad para cumplir las metas propuestas ha despertado el interés por conocerlas de organismos internacionales y países de la región (RNV 2004).

recursos del municipio y, por lo tanto, están directamente comprometidos con el ejercicio del poder y el desarrollo local.

Sin embargo, la puesta en marcha de esta estrategia participativa a la vez que abre importantes oportunidades al desarrollo socio territorial conlleva múltiples limitaciones. Estas últimas se vinculan tanto a la escasez de recursos económicos, dificultades técnicas en la extensión de los servicios y complejidad de los problemas a solucionar como a restricciones culturales asociadas a la persistencia de patrones paternalistas, clientelares y burocráticos en la relación Estado – comunidad y de visiones individualistas en las comunidades. También el conflicto socio político es una limitación que incide en la actuación diferencial por parte de los gobiernos locales y regionales en las comunidades de acuerdo a la adscripción política de las respectivas autoridades así como en las tensiones internas que surgen en las propias comunidades. Más allá de estas limitaciones, el proceso participativo avanza apoyado en la posibilidad de mejorar la calidad de vida con base en necesidades sentidas y compartidas por las comunidades, en la implementación de políticas públicas que les dan respuesta, en la emergencia de una conciencia ciudadana que pone acento en las responsabilidades de las comunidades junto con reconocer sus derechos sociales.

Como una manera de ejemplificar la puesta en marcha e importancia del proceso participativo en las comunidades vamos a analizar el caso de las mesas técnicas de agua en tanto expresión de una política institucional para enfrentar los problemas de agua y saneamiento en las comunidades urbanas y peri urbanas.

Solucionar el problema del agua construyendo ciudadanía: las mesas técnicas de agua en los VTM
18

Junto a las organizaciones tradicionales y, a veces a partir de ellas, se están formando nuevas organizaciones impulsadas como política desde la empresa pública encargada de este servicio (Hidrocapital)¹⁹. Se trata de las mesas técnicas de agua, organizaciones que canalizan la participación de la comunidad en forma permanente para obtener, mejorar y vigilar un servicio de agua y saneamiento de calidad para sus asentamientos así como para ir moldeando una cultura del agua que valore y cuide este recurso. Son el enlace entre las instituciones y las comunidades, encargadas de convocar a las reuniones con los técnicos y de difundir la información que se vaya generando en el proceso²⁰.

En esta propuesta la relación con las instituciones, principalmente con Hidrocapital, se enfoca desde una visión de corresponsabilidad e identidad con el servicio. Es decir, las comunidades no solamente demandan y son usuarias de un servicio sino que está planteado que ayuden a construirlo y ser parte de él. Es a través de las MTA que se establece la coordinación con todas las instituciones que de una u otra forma se relacionan con los proyectos de agua y saneamiento de las

¹⁸ El análisis de este caso se basa en los resultados de la investigación desarrollada por el Área Urbano Regional de CENDES en la periferia metropolitana de Caracas en el marco del estudio comparativo internacional coordinado por el DPU, University College of London: “Service Provision Governance in the Peri-urban Interface of Metropolitan Areas. Caracas and the Tuy Valley Case”. (Cariola y Lacabana 2003a, Lacabana 2003).

¹⁹ Estas orientaciones de la política pública referida al agua y al saneamiento, al igual que la institucionalidad que involucran, están contenidas en la nueva Ley Orgánica de agua y saneamiento (LOPSAS, 2002). Con el fin de impulsar la participación de las comunidades, Hidrocapital ha creado la Coordinación de Gestión Comunitaria con un equipo de profesionales especializados y con amplia experiencia en este tipo de trabajo. Esta instancia está descentralizada dentro de la RMC, con una coordinación comunitaria por cada sistema hidrológico que opera en la ciudad y en las sub-regiones de la periferia.

²⁰ “Como propuesta organizativa las Mesas Técnicas de Agua se remontan al gobierno municipal de Aristóbulo Istúriz entre 1993 y 1996 (Arconada 2004). Como antecedente fundamental puede citarse que el miércoles 10 de marzo de 1993 se convocó en el Salón Parroquial de Antímano del Municipio Libertador a la instalación de la primera Mesa Técnica de Agua (MTA), experiencia fundamental para las actuales MTA. Ver Arconada 1996.

comunidades, principalmente con las alcaldías que deben otorgar las variables urbanas, aprobar el financiamiento de proyectos a través de los fondos descentralizados y participar en el desarrollo socio territorial de las comunidades. Las MTA y los Consejos Comunitarios de Agua, instancias coordinadoras de estas organizaciones que pertenecen a un mismo ciclo de suministro, constituyen un instrumento fundamental de los Consejos para la planificación a nivel local.

La participación de la comunidad a través de las MTA se plantea a lo largo de todo el proceso: desde levantar la información básica del asentamiento para realizar el diagnóstico conjunto con los técnicos y dar cuerpo al proyecto para el desarrollo de redes y obtención del servicio hasta supervisar en forma continua su funcionamiento, el estado de las redes y vigilar el uso adecuado del agua.²¹ Además se encargan de co-gestionar el financiamiento de los proyectos ante diversas instituciones y de regularizar el pago del agua, como una responsabilidad que la comunidad debe comprender y asumir. En este proceso se crean relaciones entre las comunidades y las instituciones que dan cuenta no solamente de un cambio en la gestión del servicio sino también en la cultura ciudadana: el desarrollo de valores propios de la ciudadanía –entre otros: la tolerancia, la tenacidad, la responsabilidad-, el aprendizaje de derechos y deberes, el encuentro de saberes técnico y popular. El proceso educativo en torno a los derechos y responsabilidades en el uso del servicio tiende al desarrollo de una cultura del agua que, también, forma parte de esa cultura ciudadana.

Se está afianzando una manera diferente de implementar una política de servicios, donde la comunidad tiene un papel protagónico y la articulación con los actores institucionales facilita la definición del proyecto, su puesta en marcha y el funcionamiento del servicio. “El agua fluye con la gente” y “tú eres parte de la solución” son los lemas que interpretan la propuesta de política institucional. Hay cambios en marcha: en las instituciones, Hidrocapital en particular, que se proyectan para incorporar a las comunidades organizadas; en la visión del trabajo comunitario con una perspectiva de desarrollo ciudadano y en la valoración que la comunidad tiene de los técnicos, basada en la relación de trabajo conjunto y en el compromiso institucional asumido por ellos para llevar a cabo los proyectos. Esta estrategia participativa ha contribuido en forma decisiva con las metas para ampliar el acceso de la población al agua potable²² y con la disminución de los conflictos ligados a la provisión del servicio²³.

En los Valles del Tuy Medio, como en el resto de la RMC, la puesta en marcha de estas organizaciones ha sido un proceso muy complejo y difícil donde se superponen éxitos con fracasos en diversas experiencias comunitarias de las cuales podemos extraer enseñanzas desde la perspectiva de un gobierno participativo y donde se evidencian las principales limitaciones de la relación Estado – organizaciones sociales.

En algunas comunidades no se han podido constituir las MTA y en otras las organizaciones se han disuelto luego de un trabajo inicial que no produjo resultados positivos. La conformación de la mesa técnica de agua pasa por vencer la *desconfianza* que la gente tiene en las instituciones, producto de años de promesas no cumplidas. Desconfianza también en la propia capacidad de la incipiente organización para incorporar a la comunidad y canalizar su participación. Si no se vence la desconfianza inicial, el proceso no arranca. Como también, para que se genere confianza y la participación de la comunidad se mantenga, debe haber resultados concretos que se traduzcan en mejoras del servicio. En este sentido operan negativamente una serie de limitaciones asociadas a

²¹ La información que debe levantar cada comunidad incluye: el croquis de cada sector con la ubicación de las parcelas, la localización de la red existente con sus respectivas llaves de paso y un censo de la población

²² Como ejemplo de estos logros el PNUD ha resaltado recientemente que Venezuela cumplió antes del tiempo estipulado con una de las Metas del Milenio: la de “reducir a la mitad la población que no tiene acceso al agua potable” (RNV 2004).

²³ En la última década las deficiencias del servicio de agua potable dieron lugar a múltiples conflictos caracterizados como “la guerra del agua”, por lo general reprimidos violentamente. En el período actual esta conflictividad se ha reducido sustancialmente y ha desaparecido la represión policial.

los principales actores en juego: las instituciones y las comunidades así como la relación entre ellos.

Desde el ángulo de las instituciones, la escasez de recursos económicos, considerando la magnitud de las inversiones requeridas por este tipo de obras de infraestructura²⁵, y de personal con capacidad para trabajar con las comunidades son factores que limitan decisivamente la actuación pública. Difícilmente se puede abarcar un universo amplio con recursos económicos limitados y con escaso personal.²⁶ También el cambio institucional para incorporar la participación comunitaria es lento y complejo. Junto con impulsar una mayor participación y organización de la comunidad, las instituciones aún siguen manteniendo relaciones con rasgos clientelares y burocráticos que privilegian acuerdos sin considerar a las organizaciones constituidas.

Desde el ángulo de las comunidades, persisten fuertes *restricciones culturales para asumir una participación responsable y sostenida*, como la dificultad de superar la cultura de la urgencia asociada a la aceptación de soluciones provisionales alejadas del concepto de servicio definitivo y la dificultad para vencer las visiones individualistas que se anteponen al interés colectivo en diversos planos del desarrollo socio territorial de los asentamientos populares. El pago del servicio también ha sido un obstáculo para la constitución de las MTA, pues aún está presente la cultura de gratuidad del servicio público asociada a la concepción paternalista del Estado. Asumir esta responsabilidad, al igual que la relativa a cuidar el uso del agua, representa un paso en la creación de la cultura ciudadana.

Otra limitación importante en el nivel de las comunidades es el predominio de un liderazgo, viejo y nuevo, que concentra poder y representación en nombre de la comunidad frente al cual emerge otro tipo de líderes que busca una movilización activa y consciente. Ese tipo de liderazgo unido a existencia de rasgos burocráticos y clientelares en la actuación institucional, dan cuenta la existencia de tensiones entre una relación institucional vertical respecto a la participación comunitaria y una visión que postula una participación más consciente y autónoma generada desde la propia comunidad²⁷.

No obstante las limitaciones señaladas, un número importante de MTA se encuentra funcionando para definir los proyectos y llevarlos a la práctica. Algunas ya han logrado resultados positivos en términos de dotación del servicio, de la supervisión del uso del agua e incluso han ampliado su acción para considerar otros problemas comunitarios. En diversos casos las MTA han desarrollado una organización desagregada por sectores pequeños y formas de *comunicación* con la comunidad que permiten darle fluidez a la información y un carácter democrático a la toma de decisiones. Por otra parte, el trabajo conjunto de las mesas técnicas de agua con los técnicos de Hidrocapital,

²⁴ Debemos tomar en cuenta que a lo largo del 2002 Venezuela sufrió una intensa crisis económica agudizada por el paro empresarial y el paro petrolero que se extendieron por dos meses entre fines de ese año y comienzos del 2003, limitando seriamente los ingresos fiscales.

²⁵ Debemos considerar que a lo largo del 2002 Venezuela sufrió una intensa crisis económica agudizada por el paro empresarial y el paro petrolero que se extendieron por dos meses entre fines de ese año y comienzos del 2003, limitando seriamente los ingresos fiscales.

²⁶ Para los VTM, con una población que supera el medio millón de habitantes y más de la mitad debajo de la línea de pobreza según el Censo 2001, la Coordinación Comunitaria de Hidrocapital en la zona solamente cuenta con dos funcionarios.

²⁷ Lander (2004: 9-10) refiere a este proceso en términos más generales señalando dos paradigmas sobre la relación Estado – procesos de organización popular: el que apunta hacia un modelo de control vertical social desde el Estado y el paradigma participativo y democrático. El primero, “... en el cual se profundiza la *colonización* de la sociedad por el Estado, con sus múltiples modalidades de *clientelismo*, *paternalismo* y *control vertical sobre las organizaciones de la sociedad*” versus el segundo, que plantea “el fortalecimiento de la más amplia diversidad de organizaciones sociales, políticas y productivas autónomas, de una red tupida de tejido social autosostenido con capacidad para establecer el control permanente sobre las instituciones públicas participativo y democrático con pluralidad de organizaciones sociales, políticas y productivas autónomas”.

alcaldías y otras instituciones ha permitido el encuentro entre la “visión técnica” y la “cultura de la informalidad” facilitando el respeto por los saberes de cada cual y ha contribuido a ordenar la ocupación de los asentamientos de invasión. En general, en los asentamientos donde las MTA funcionan regularmente se está avanzando en la formación de un servicio sustentable por medio de acciones que apuntan a crear una cultura del agua y de identificación con el servicio: supervisar el estado de las redes de distribución, vigilar el uso adecuado del agua, regularizar el pago del servicio. En este proceso las comunidades están aprendiendo a reconocer sus propias capacidades para contribuir a la solución de sus problemas, están fortaleciendo los lazos socio comunitarios mientras aprenden a resolver sus diferencias, están afianzando su identidad social y territorial en la medida en que avanza la participación y mejora la calidad de vida en el asentamiento y están conociendo sus derechos y deberes en el proceso de convertirse en ciudadanos.

En síntesis, podemos concluir de esta experiencia que a pesar de todas sus limitaciones está en marcha un avance sustantivo en la creación de un nuevo concepto de organización y participación de la comunidad que revela la emergencia de un cambio cualitativo respecto al modelo tradicional: no se trata de pedir una respuesta al Estado ni de sustituir su responsabilidad sino de asumir concretamente una corresponsabilidad en la solución de los problemas sociales.²⁸ El reforzamiento de la identidad comunitaria y el reconocimiento que las comunidades organizadas hacen de su propia capacidad para solucionar sus problemas así como el encuentro y aprendizaje que hacen los técnicos en estas comunidades contribuyen a construir una nueva red de relaciones entre el Estado y la comunidad (Peralta, 2004) a la vez que ayudan a recomponer el tejido social y socioterritorial

A modo de conclusión de esta experiencia: algunos elementos claves para la construcción de una opción de gobierno participativo.

Frente a las viejas organizaciones de actuación clientelar, con liderazgos que buscan representar más no movilizar a las comunidades y con escasa participación comunitaria, restringida a situaciones de emergencia, surgen nuevas organizaciones impulsadas desde la política institucional. Estas nuevas organizaciones, las mesas técnicas de agua, buscan una participación más amplia, sostenida y responsable de la comunidad en el proceso de obtener el servicio, mantenerlo y cuidarlo.

De las experiencias de participación comunitaria en la gestión del agua se desprenden una serie de factores importantes a considerar desde la perspectiva de enriquecer el concepto de gobierno participativo:

- √ El tránsito *desde una cultura de necesidades a otra de derechos y obligaciones*, donde la comunidad no solamente demanda la satisfacción de una necesidad vital como el agua o reclama el derecho a un servicio, sino que también asume responsabilidades concretas en la gestión de los sistemas, en el mantenimiento de las redes, en el pago del servicio, en el cuidado del uso del agua y, en síntesis, en la creación de una cultura del agua que haga más sostenible los sistemas.
- √ La *confianza en las instituciones*, que trata de superar la desconfianza inicial de las comunidades asociada a una larga experiencia de compromisos institucionales no cumplidos. Una confianza que se construye desde la transparencia de la acción, la información permanente y la culminación de los proyectos en resultados concretos.

²⁸ Respecto a este tema, Restrepo (2001:120) señala que “Para el campo popular, el referente de participación en las políticas públicas es el aprendizaje del ejercicio de gobierno: fortalecer las organizaciones, conocer las instituciones y el marco de regulación, apropiarse de los derechos y ensanchar los beneficios sociales de las inversiones estatales, pero, sobre todo, apropiarse del poder institucional, lo cual supone la construcción de actores sociales y políticos populares.

- √ *La comunicación* es un factor decisivo para que la información fluya entre la organización y la comunidad con el fin de garantizar su participación efectiva y permanente. También lo es entre la institución y la comunidad organizada, de manera que ambas tengan una visión actualizada del significado y el curso de los proyectos en ejecución.
- √ *La relación comunidad – técnicos* a partir del conocimiento por parte de unos de lo que significa la acción institucional y, por los otros, de lo que es la comunidad. Es importante que la gente conozca como funciona el servicio, como se produce el agua para valorarla y que los técnicos sepan como funcionan las comunidades para dar respuestas acertadas. Trabajo conjunto resulta en confianza y respeto mutuo de los saberes técnicos y populares para mejorar el servicio, la calidad de vida y para reducir la pobreza de agua de amplios sectores de la población.
- √ *La coordinación* entre los distintos actores institucionales y comunitarios involucrados en la solución de los problemas socio territoriales, más allá de las diferencias asociadas al conflicto socio político.

Impactos de las estrategias participativas en los modos de vida de los sectores populares: rompiendo el encierro territorial

En el marco del proceso de transformación, las nuevas formas de participación comunitaria han tenido un importante impacto socio territorial en las comunidades populares al contribuir con la *ruptura del encierro territorial* que caracterizó su modo de vida hasta los primeros años de la década actual (Cariola y Lacabana, 2002, 2003b, Lacabana y Cariola, 2003a). Luego de décadas de reclusión en el ámbito doméstico, donde la resolución de los problemas y el desarrollo de la vida cotidiana se concentraban en el hogar, el espacio vital para gran parte de la población no superaba los límites del “barrio” y había un evidente distanciamiento del ámbito institucional, con la puesta en marcha de la estrategia de desarrollo social participativo se empieza a *revalorizar el ámbito público*. Superar esta “privatización” de la vida social ha significado para los sectores populares rescatar el ámbito público en tres dimensiones: la del espacio colectivo, la del espacio vital y la del espacio institucional.

- ✓ La dinámica barrial muestra que los problemas socio territoriales a partir de la implementación de dicha estrategia oficial son enfrentados colectivamente por las comunidades. Necesidades que hasta hace poco tiempo eran resueltas en el ámbito doméstico, de cada hogar, ahora pasan a tener un carácter colectivo y se consideran como problemas de toda la comunidad que debe participar activamente para resolverlos, valorizando así el *espacio del colectivo*. Entre otras, es el caso del desempleo que da pie a la emergencia de nuevas formas de asociatividad, particularmente las cooperativas de servicios y producción, para crear fuentes de trabajo a los pobladores de asentamientos populares. ***La gente construye comunidad.***
- ✓ Simultáneamente los pobladores han ido ampliando su *espacio vital* de manera de usar los espacios públicos de los asentamientos populares, uso que había estado muy limitado por los problemas de inseguridad y violencia, y de utilizar también los espacios públicos de la ciudad más allá del comercio informal. Al crearse oportunidades de acceso a la educación, a la recreación y cultura, se han abierto conexiones de los pobladores de barrios populares con una ciudad que para muchos de ellos era ajena a la vez que se han retomado los espacios públicos de los barrios populares llenándolos de vida y de actividades. ***La gente está en la calle.***
- ✓ También hay una importante ampliación del *espacio institucional* a partir de la apertura de los organismos públicos a la participación de las comunidades, especialmente por parte de los municipios; de difundir información sobre las políticas en marcha y de facilitar el

acceso a los servicios que ofrecen. Un avance importante en este sentido es la creación de los comités comunales, parroquiales y locales de planificación que canalizan la participación de las comunidades en el ejercicio del gobierno local abriendo un espacio compartido para el desarrollo socio territorial. *La gente accede a las instituciones.*

En síntesis, se está generando una considerable ruptura del encierro territorial de los asentamientos populares tanto en la ciudad como en la periferia metropolitana expresada en que los pobladores reconstituyen sus comunidades a través de diversas redes de asociatividad y nuevos canales de participación que refuerzan su identidad socio territorial; están en la calle de los barrios, de las urbanizaciones populares y de la ciudad haciendo uso de los espacios públicos urbanos; comienzan a conocer, acceder y participar en las instituciones públicas abriendo espacios a la construcción de la cultura ciudadana. Así como la “privatización” de la vida cotidiana y social no ha sido un asunto privado (Lechner, 2002), la ruptura del encierro territorial y la recomposición del tejido social de las comunidades populares están directamente relacionadas con políticas incluyentes y con la organización de la convivencia social impulsada desde la nueva institucionalidad. Es decir, ahora el vivir juntos tiene una dimensión diferente y replantea una nueva relación entre lo privado y lo público.

A modo de conclusión

El abandono de los postulados del Consenso de Washington, el reescalamiento del Estado, la nueva institucionalidad, el impulso a la democracia participativa, el petróleo como motor del desarrollo nacional, nuevas formas de inserción global y diferentes prioridades de integración marcan, entre otros elementos, un cambio en el modelo de desarrollo. Este cambio y sus efectos en el proceso de globalización y de expansión de Caracas evidencian el peso de los factores endógenos y de los actores internos sobre los impactos directos de la globalización. Además, no se trata de impactos unidireccionales y exclusivamente económicos, con la promoción de nuevas formas de inserción e integración se generan impactos bidireccionales donde el componente político tiene un peso fundamental y se vuelve referente de una nueva territorialidad del cambio.

Internamente, los cambios no se centran solamente en el papel del petróleo como factor de desarrollo social y socio territorial sino también en el impulso a la participación comunitaria y ciudadana que está incidiendo en la recomposición de los tejidos sociales y socio territoriales así como en la construcción de nuevas relaciones entre el Estado y los ciudadanos.

En este contexto se vislumbra una respuesta positiva a la pregunta ¿hay espacio para la toma de decisiones estratégicas democráticas más allá de la influencia y cambios propios de la globalización? Se puede afirmar que se está en presencia de una ampliación del espacio para la toma democrática de decisiones y de un incipiente gobierno participativo que involucra principalmente a los sectores populares en las distintas instancias de gobierno.

Sin embargo es necesario destacar tres situaciones que en distintos niveles tienen estrecha relación con el ejercicio de la democracia participativa. La primera tiene relación con el enfrentamiento entre dos modelos de desarrollo que ha dado lugar al conflicto sociopolítico que sigue en marcha. La segunda, con las visiones encontradas dentro del campo popular entre participación comunitaria autónoma y participación controlada institucionalmente. La tercera, en un nivel más práctico refiere a cómo la complejidad de los niveles de gobierno metropolitano y el conflicto político obstaculizan el proceso de participación, dan pie a enfrentamientos continuos entre instancias de gobierno de diferente adscripción, limitan la aplicación de políticas públicas y dificultan el ejercicio del buen gobierno.

Referencias Bibliográficas

Arconada R. Santiago (2004): “Experiencia de las Mesas Técnicas de Agua” (Versión preliminar). Ponencia al Seminario Nacional: Política Social ¿Un nuevo paradigma?. Fundación Escuela de Gerencia Social, Ministerio de Salud y Desarrollo Social, Caracas, mayo.

Arconada R. Santiago (1996): “La experiencia de Antímano. Reflexiones sobre algunos aspectos de la lucha por la constitución de los Gobiernos Parroquiales en el Municipio Libertador de la ciudad de Caracas”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol.2, n° 4, Caracas, oct-dic, pp-155-165

Brenner, Neil (2003) “La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental Post-Fordista. *EURE*, Vol. XXIX, N°86, Santiago, mayo, pp.5-35

Cariola, Cecilia y M. Lacabana (coordinador) (2003a), “Agua: organización comunitaria y gobernanza participativa. Los impactos de los regímenes del servicio de agua y saneamiento. en las estrategias de sobrevivencia en la PUI-Tuy.” Service Provision Governance in the Peri-urban Interface of Metropolitan Areas Research Project. Development Planning Unit (DPU), University College of London (mimeo), diciembre.

Cariola, Cecilia y Miguel Lacabana (2003b). “Globalización y desigualdades socio-territoriales: la expansión de la periferia metropolitana de Caracas” *EURE*, Vol. XXIX, N° 87, Santiago, agosto, pp.5-21.

Cariola, Cecilia y Miguel Lacabana (2002). “Pobreza, Nueva Pobreza y Exclusión Social. La heterogeneidad social en la Caracas Metropolitana”. Informe final de Investigación, Cendes, UCV, Caracas.

Cariola, Cecilia y Miguel Lacabana (2001). “La metrópoli fragmentada. Caracas entre la pobreza y la globalización”. *EURE*, Vol. XXVII, N°80, Santiago, mayo, pp. 9-31 .

de Mattos, Carlos (2002) “Transformación de las ciudades latinoamericanas. ¿Impactos de la globalización?” *EURE* N° 85, Vol. XXVIII, Santiago, diciembre, pp. 5-9

Delfino, María de los Angeles (2001): “El Distrito Federal / Capital”. Documento para el debate. Asociación Plan Estratégico Caracas Metropolitana, Caracas.

D’Elia Yolanda (2002): “Cambiano la orientación de las políticas públicas hacia el impacto en la calidad de vida desde una perspectiva de derechos y equidad”. *Informe Social 7*, ILDIS, Caracas.

Lacabana, Miguel y Cecilia Cariola (2003a): “Globalization and metropolitan expansion: residential strategies and livelihoods in Caracas and its periphery”, *Environment & Urbanization* Vol. 15, N° 1, London, april, pp. 65-74.

Lacabana, Miguel y Cecilia Cariola (2003b). “The processes underlying Caracas Globalizing City”, paper presented at *International Sociological Association Annual Convention, Pannel: Global City Formation on the Periphery: new responses to Economic Globalization?*, Portland, Oregon, Feb-March (mimeo).

Lacabana, Miguel (2003). “Caracas and the Tuy Valleys Case Report”. Service Provision Governance in the Peri-urban Interface of Metropolitan Areas Research Project. Development Planning Unit (DPU), University College of London (mimeo), agosto.

Lander, Edgardo (2004). “El campo político de fuerzas y alianzas. Actores, tensiones y poder” (Versión preliminar). Ponencia al Seminario Nacional: Política Social ¿Un nuevo paradigma?. Fundación Escuela de Gerencia Social, Ministerio de Salud y Desarrollo Social, Caracas, mayo.

- Lechner, Norbert (2003): “Los desafíos políticos del cambio cultural”. *Nueva Sociedad* N°184, Caracas.
- Lechner, Norbert (1992): “El debate sobre Estado y Mercado”. *Nueva Sociedad* N°121, Caracas.
- Marcuse, Peter and Ronald Van Kempen (Eds) (2000): *Globalizing Cities. A New Spatial Order*. Oxford. Blackwell Publishers.
- Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD 2002): *Consejo Local de Planificación Pública. Guía de organización y funcionamiento*. Dirección General de Planificación del Desarrollo Regional. Caracas.
- Mommer, Bernardo (2003): “Petróleo subversivo”. En Steve Ellner / Daniel Hellinger (editores): *La política venezolana en la época de Chávez. Clases, polarización y conflicto*. Consejo de Investigación de la Universidad de Oriente. Nueva Sociedad, Caracas.
- O'Donnell, Guillermo (2003): “Democracia, desarrollo humano y derechos humanos”. En Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta, Jorge Vargas Cullell (comps.). *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. PNUD – Homo Sapiens Ediciones. Rosario. Argentina.
- Peralta, Hernán (2004): “Mesas Técnicas de Agua”. En MARN: *Experiencias productivas ecológicas en Venezuela: hacia un nuevo modelo de desarrollo*. MARN /Fundambiente. Caracas.
- RNV (2004): “PNUD: Venezuela está cumpliendo con las Metas del Milenio. Declaraciones del representante del PNUD en Venezuela”. Disponible en www.rnv.gov.ve/index 21/04/2004.
- Restrepo, Darío (2001): “Dimensión espacial y política de la reestructuración capitalista”. *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. III, núm.. 9, 93-126.
- Sassen, Saskia (1999): *La ciudad global*. Nueva York, Londres, Tokyo. Eudeba, Buenos Aires.
- Sassen, Saskia (2002): *Global networks, linked cities*. Routledge, New York-London.
- Soja, Edward (2000): *Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions*. Blackwell