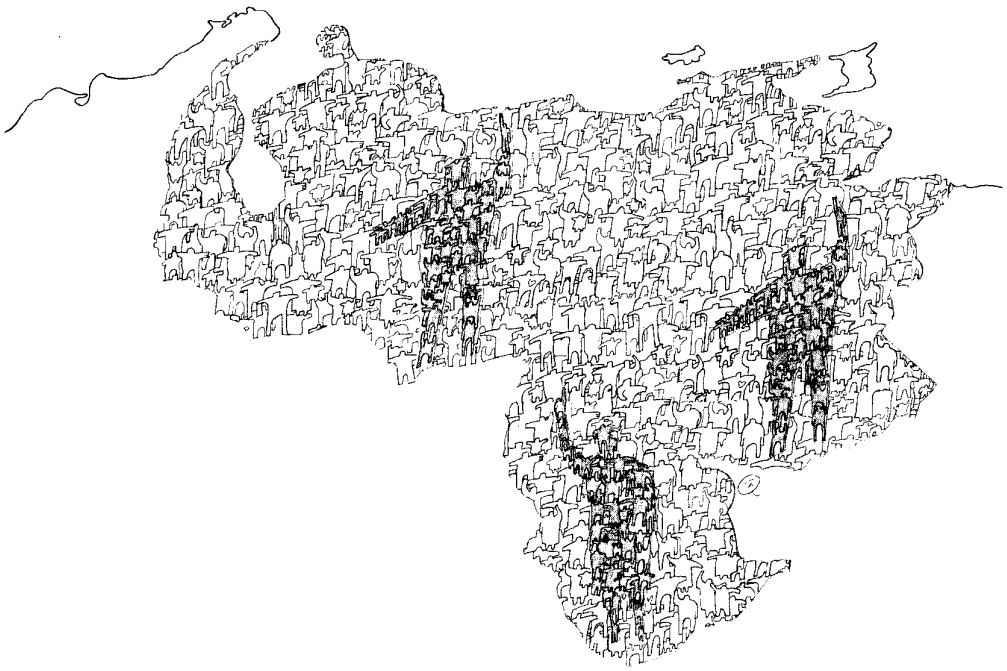
Territorios 8 / Bogotá 2002, pp. 85-111

La relación Estado-sociedad civil a través de las estructuras de los gobiernos descentralizados en Venezuela

Carlos Enrique Mascareño Quintana*



Palabras clave:
Estado, sociedad civil, descentralización.

Recibido: 8-10-2001
Aprobado: 17-04-2002

* *Ingeniero de la Universidad de Carabobo. Magíster en Planificación del Desarrollo. Doctor en Estudios del Desarrollo del Cendes-UCV. En la actualidad es profesor asociado del Cendes-UCV en el área de teoría y métodos de la planificación.*

Resumen

El presente artículo contiene una aproximación a la dinámica de la relación entre la sociedad civil y el Estado descentralizado en las entidades federales y municipios en Venezuela. La hipótesis central que se maneja es la de que a partir del inicio del proceso de descentralización en 1990, han proliferado grupos civiles organizados alrededor de asuntos públicos como salud, vivienda, educación, vecinales o programas sociales, asociados al desarrollo de competencias ejecutadas por gobernaciones y alcaldías, y que la relación que se establece con estas estructuras de gobierno territorial aún es precaria, toda vez que su desempeño depende más de la iniciativa de los gobiernos que de la autonomía del espacio civil.

El documento resalta la importancia de esta reciente realidad, enmarcada en las tendencias de complejización de los procesos sociales y de la diferenciación funcional creciente que obliga a la existencia de esferas públicas, más allá del Estado. En esta perspectiva, los procesos de descentralización ofrecen un terreno fértil para ampliar los espacios civiles, siempre y cuando se puedan atenuar los marcados signos movilizadores y clientelares del Estado patrimonialista y dar paso a una creciente institucionalización de la actuación de los grupos civiles en los territorios.

Abstract

This article contains an approach to the dynamics of the relationship between civil society and the decentralized state within Venezuelan federal entities and municipalities. The central hypothesis maintains that from the onset of the decentralization process in 1990 there has been a proliferation of civil groups that are organized around public concerns such as health, housing, education and neighborhood social programs, and that are associated with the increasing competency exercised by city councils and state governments; and, secondly, that the relationship established with these territorial government structures is still precarious, since their performance depends more upon the initiative shown by governments than by the degree of autonomy contained within the mechanisms promoting civil participation.

This paper emphasizes the importance of this recent reality bound by tendencies towards a greater complexness of the social processes and towards a growing functional differentiation that demands the existence of public spheres, far beyond the State. From this outlook, the processes of decentralization provide fertile ground for expanding the mechanisms for civil participation, provided that they can dim the marked mobilizing and clientele signs of the patrimonialist state, and give way to the growing institutionalization of civil group actions within the territories.

Carlos Enrique Mascareño Quintana

Introducción

Cada vez con mayor intensidad, los límites de actuación y gestión entre el Estado y la sociedad tienden a desdibujarse, dando paso –en su defecto– a nuevas modalidades de abordaje de problemas públicos de interés colectivo. En Venezuela es posible ubicar las primeras tendencias de interacción Estado-grupos civiles organizados hacia la década de los ochenta, intensificándose hacia finales de ella en el marco de las políticas de ajuste. La implantación de la descentralización como política pública a partir de 1989 coincide con la aparición de aquella tendencia, e introduce nuevos incentivos que incidirán en la dinámica antes mencionada. Así, comenzaron a establecerse nuevos lazos entre el Estado y la sociedad civil bajo formas inéditas de interacción que se expresan, de manera específica, a través de la gestión de gobernaciones y alcaldías con grupos civiles territorializados en entidades federales y municipios. Se tornó más frecuente la presencia de organizaciones de base e intermedias en la gestión de políticas de salud, vivienda, educación, deporte, programas sociales y cultura, para mencionar algunos sectores dinámicos en la vida territorial.

Pudiera decirse que estamos ante formas de actuación que complementan al Estado en su actuación ejecutiva y al mercado, y que tal fenómeno obedece, además, a la reconstrucción de la legitimidad democrática desdibujada en Venezuela desde los ochenta. También que se trata, en una perspectiva de análisis más abstracta a partir de la relación sistema-entorno, de cambios profundos en el desempeño del Estado envuelto en un proceso de diferenciación funcional propia de la creciente complejidad de las sociedades contemporáneas. Ciertamente, en la medida en que el entorno social sufre variaciones, las cualidades del aparato estatal, en su desempeño autorreferencial, acusa transformaciones para intentar adaptarse a las nuevas situaciones.

Más allá de las bondades y limitaciones de esta realidad, es necesario consignarla como una tendencia vinculada al redimensionamiento y redefinición progresivos de la relación Estado-sociedad, lo que induce, forzosamente, a la adopción de nuevas prácticas en la gestión de los asuntos públicos. De esta manera, es posible definir cambios sustantivos en la dinámica de los actores aludidos ante la afirmación de realidades en espacios subnacionales, toda vez que la capacidad del Estado central para continuar ejerciendo la regulación del proceso social de manera unilateral viene disminuyendo. Esos cambios poseen expresión en las estructuras políticas, legislativas y de gobierno específicas, y en las respectivas de las organizaciones civiles que hacen vida en un territorio determinado. La virtuosidad o limitaciones que se logren incidirán, definitivamente, en las posibilidades del desarrollo de ese territorio, toda vez que la creación de institucionalidad entre los actores del territorio es una condición insalvable para relanzar la sociedad allí establecida hacia mejores condiciones de vida. Dicho de otra manera, los arreglos logrados entre Estado-sociedad civil en el territorio forman hoy una matriz de soporte para las decisiones que dan forma y vida al futuro de las sociedades locales.

Es necesario precisar en este momento, para acotar el alcance del presente trabajo, que las relaciones de la sociedad civil con el Estado descentralizado transcurren a través de variadas formas de interacción en donde predominan, en primer término, la que se establece entre los ciudadanos y los partidos y grupos políticos en el marco del sistema electoral para designar funcionarios a nivel territorial; en segundo lugar, están presentes las relaciones en función del desempeño de las estructuras legislativas regionales y locales para efectos de políticas públicas y regulación de la dinámica descentralizada y, tercero, las que acontecen a través de las estructuras de gobierno ejecutivo, gobernaciones y alcaldías para el caso venezolano. Como se argumentará en la cuarta sección, es esta última relación la que permite pasar de la abstracción de la legitimidad que confiere la elección, a la creación de los espacios que hacen posible materializar las expectativas de los ciudadanos y que redundan, inequívocamente, en el mantenimiento o revocatoria de aquella legitimidad. Por ello, a los efectos de este documento, se ha privilegiado el tratamiento de la relación de los grupos civiles con las estructuras de gobierno estadales y municipales, a sabiendas de que la interacción de la sociedad civil con el Estado descentralizado comporta realidades más allá de las aquí tratadas y que complejizan, aún más, la constante reestructuración y transformación del Estado y la sociedad, en tanto que la nueva institucionalidad creada por la reforma de la descentralización obliga a un aprendizaje social[1].

Así, el artículo aborda las características de los acercamientos antes señalados como expresión y manifestación del proceso de descentralización en Venezuela. Situaciones más exitosas que otras, cada relación forma parte de un panorama que obliga, en primer lugar, a reconocer su existencia y, en segundo término, a apreciar las potencialidades y restricciones encerradas en los grupos civiles que, en función del proceso emergente, se estructuran en el territorio, sea éste una entidad federal o municipio. La reflexión se ha organizado de la siguiente manera: en las dos primeras secciones se introduce una breve discusión conceptual sobre los temas de Estado, sociedad civil y descentralización. Posteriormente, el documento puntualiza el marco general de la relación Estado-sociedad civil en Venezuela para, finalmente, desarrollar las particularidades de dicha relación a través de las estructuras de gobierno provinciales y locales del país.

La creciente complejidad de la relación Estado-sociedad y la especificidad de la sociedad civil

Las relaciones entre el Estado y la sociedad representan una realidad en la sociedad moderna que contraviene la vigencia del Estado absoluto ante el cual, desde comienzos del siglo XVIII, la sociedad toma conciencia de sí misma como ente autónomo, disolviendo el concepto de comunidad como concepto dominante, y convirtiendo a la sociedad en centro de reflexión a partir del siglo XIX (Machado 1996). En adelante se conocerán dos esferas de lo público hacia lo social: a lo largo del siglo XIX, con la ampliación de los derechos políticos, y en el siglo XX, con la

[1] *Es menester resaltar que la dimensión judicial del Estado venezolano, al igual que el latinoamericano, es altamente centralizado. La relación de la sociedad con el sistema de justicia, en general, es de desconfianza, y a nivel territorial, éste se percibe como algo lejano, inaccesible, dado su absoluto control por parte del poder nacional.*

incorporación de los derechos sociales, con lo cual, "del voto de intención se pasa cada vez más al voto de intercambio"(Cunill, 1997:38).

Es la modernidad entonces la que permite que surja el tema complejo de la relación Estado-sociedad, precipitado donde el individuo se erige como sujeto de derechos que deben ser garantizados por el Estado, marcándose, de esta forma, las luchas de reivindicación que darán forma al Estado benefactor (Rosero, 1994).

La estructuración del Estado social define, en consecuencia, un nuevo y contemporáneo problema que se expresa en la existencia de dos "subsistemas completamente interdependientes, vinculados y condicionados por un número creciente de interrelaciones, de flujos y reflujos, de insumos y productos, de modo que, como consecuencia de las crecientes y heterogéneas demandas y estímulos por parte de la sociedad, asistimos a una transformación de la estructura y función del Estado y, como consecuencia de las constantes acciones e intervenciones del Estado, asistimos no menos a una transformación estructural de la sociedad" (García Pelayo, 1980:113). La difuminación de los límites entre ambos subsistemas lleva entonces a la regulación de la sociedad por parte del Estado y, a su vez, a la regulación del Estado por parte de la sociedad, sociedad que es organizacional y requerida por el Estado para formular sus políticas, con lo cual se encuentra obligado a compartir su poder con las fuerzas sociales organizadas (*Idem*).

Ha sido tal la interacción de los subsistemas funcionales de la sociedad, que no se puede seguir manteniendo la bipolaridad entre Estado y sociedad. Ello obliga a analizar seriamente la crisis de dirección jerárquica a la que asistimos, y evaluar las formas de resolución de problemas y conflictos por vía de la concurrencia del Estado, el mercado y las organizaciones civiles, todos en un marco de negociación-cooperación permanente (Vallespín, 2000).

Así, pues, la creciente complejización de las sociedades humanas es lo que está conduciendo al Estado social a una suerte de autodisolución. La diferenciación funcional, la constante autorregulación de los subsistemas y la velocidad de transformación de las relaciones sociales obliga a pensar en sociedades sin vértice ni centro en donde las relaciones sistema-entorno pasan a desempeñar un papel fundamental (Luhmann, 1997), con lo cual se terminan repensando las tradicionales relaciones entre el Estado y la sociedad.

En esta creciente complejización es obvio que haya cambiado la esencia de la sociedad civil, en tanto que esfera autorregulada y diferenciada de lo gubernamental. Cabe preguntarse entonces, ¿dónde queda la sociedad civil en este nuevo contexto?

Sociedad civil contemporánea

Para los fines del presente documento, interesa sobremanera aproximarse a la idea de sociedad civil. Pero, ¿cómo asirla en medio de la complejidad social asomada? Algunos se preguntan, ¿existe sociedad civil?, ante la proliferación de ópticas que van desde las sustancialistas que tienen en la sociedad ci-

vil la panacea contemporánea, hasta las funcionalistas que abordan el término dependiendo de la función que asume en el complejo social (Bueno, 1995). "La sociedad civil me da miedo", arguye Soledad Loaeza al titular un artículo suyo donde la califica de "una señora que entiende muy bien las cosas, sabe lo que quiere y lo que tiene que hacer, es buena, y, desde luego, la única adversaria posible de la perversidad estatal. Es tan virtuosa y tiene tanta seguridad en sí misma, que da miedo" (Loaeza en Hengstenberg *et al.*, 1999:11).

A pesar de su ambigüedad, el término se ha convertido en referencia obligatoria en la discusión sociopolítica de las últimas décadas y, en buena medida, la sociedad civil, en su relación con el Estado y el mercado, es posible calificarla como un espacio que sirve para la interacción de actores en el proceso de regulación de la actuación estatal, para la realización de conflictos sociales y también a los efectos de construir identidades y su incidencia en la intermediación de reivindicaciones (Hengstenberg *et al.*, 1999).

En esa perspectiva, la sociedad civil no podrá ser concebida en términos tan simples como para asociarla a toda aquella relación social que implica asociación y participación voluntaria en medio de relaciones contractuales (Pearce, 1997), sino como una dimensión para la potencial expansión de las democracias en los regímenes democráticos liberales realmente existentes (Cohen y Arato, 1992). En tal sentido, se la podría definir como un conjunto de diferentes instituciones no gubernamentales suficientemente fuerte como para contrarrestar al Estado y, aunque no impida al Estado cumplir con su función de mantenedor de la paz y de árbitro de intereses fundamentales, puede no obstante evitar que domine y atomice el resto de la sociedad (Gellner, 1996).

Aparece así la sociedad civil como un espacio diferente al Estado, no necesariamente opuesto por principio a él sino como contrapeso de las actuaciones en la sociedad y, sobre todo, como medio para ampliar y mantener las bases democráticas en su conjunto. De allí que la relación entre Estado y sociedad civil –retomando nuestro tema central–, sea precisamente una relación difícil. La proliferación en los últimos treinta años de numerosos grupos de cooperantes voluntarios, ecologistas, de derechos humanos, de acción comunitaria y, en general, de organizaciones no gubernamentales actuando en espacios antes exclusivos del Estado, dicen mucho de la nueva racionalidad emergente; en ella, la sociedad civil aparece como custodio y proveedor de bienes sociales frente a un Estado que deja de ser el único garante del bien común (Orlowski y Mayer, s/f).

Definitivamente, se transitan tiempos de redescubrimiento de la sociedad civil en donde ésta, al actuar abiertamente sobre el Estado y el mercado, intenta romper con los modos de constitución de las identidades individuales y colectivas, las cuales, hasta finales de los años sesenta y principios de los setenta, eran impulsadas por la centralidad del Estado y de la nación, y en las redes de seguridad que ambos proveían: a su alrededor se constituía el imaginario de protección. Ahora, la sociedad civil aparece como condición necesaria para la creación de un espa-

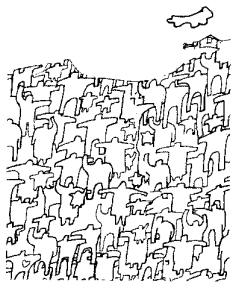
cio público democrático, a través del cual ha sido posible introducir dimensiones como la participación y la descentralización (Portantiero, 1999).

Estado descentralizado y desarrollo de la sociedad civil: ¿Una relación mecánica?

Se asume, teóricamente, que los procesos de descentralización del Estado, por su naturaleza, deben incentivar la presencia activa de la sociedad civil del territorio subnacional, toda vez que son éstos los que asumirán, junto a las organizaciones políticas, las nuevas formas de intermediación entre el Estado y la sociedad. ¿Qué se encuentra en esa naturaleza del proceso? Una referencia sería la pronunciada diferenciación del sistema social que hace que la sociedad moderna se convierta en un sistema sin portavoz ni representación interna, dado que el Estado ha dejado de ser el centro. Así, en esta visión de la dinámica social, surgen nuevas formas de vida que precipitan procesos tales como el renacimiento de los regionalismos políticos, el retorno a la preferencia por lo local o por lo relativamente simple y natural (Luhmann, 1997:48). En esta perspectiva, la descentralización contemporánea es la expresión territorial de la crisis del Estado de bienestar, si asumimos una interpretación no convencional de lo que es la descentralización. Parece entonces que no nos sentimos cómodos con relación al ente abstracto estatal, ante lo cual, la insistencia acerca del mercado aparece ya no como una mera fórmula de política económica sino, fundamentalmente, como una manifestación de las tendencias descentralizadoras, correspondencia armónica, en el plano de las ideas, entre lo universal y lo local (Njaim, 1996: 318).

La crisis de dirección jerárquica lleva a pensar la descentralización como una nueva manera de enfrentar la "complejidad organizada". La teoría de la planificación racional asociada al Estado de bienestar como expresión de atar objetivos y medios, choca con la nueva realidad que obliga a abordar el creciente pluralismo social distinguiendo actores sociales diferentes. El fraccionamiento creciente de los órganos estatales o de autoridad pública con la consecuente aparición de cuerpos políticos a niveles local, regional, nacional o supranacional, hace más complejo el control legal y el ejercicio democrático en las decisiones político-administrativas (Vallespín, 2000:135).

Por donde se le mire, la descentralización del aparato estatal aparece como una manifestación de la crisis profunda de la sociedad contemporánea, y que afecta, de manera específica, a las estructuras del poder público asociadas al Estado nacional, tanto por arriba con las tendencias de supraintegración, como por debajo –en lo que interesa a este trabajo–, a través del movimiento que diversifica las instancias de poder. En este contexto, el pensamiento que subyace en la descentralización, supone "la revalorización de las estructuras más inmediatas al individuo, más idóneas para satisfacer los requerimientos renovados de identificación, pertenencia y participación efectiva en los asuntos públicos, como también, y simultáneamente, la constitución de espacios decisionales



específicos e independientes de la lógica general del sistema político" (Parejo Alfonso, 1998:2).

En un enfoque racionalizador, la formalización del fenómeno ha llevado a pensar la descentralización, en consecuencia, como una vía para la estabilidad política y la profundización de la democracia. En ese sentido, la descentralización aparece como un proceso de delegación de los poderes políticos, fiscales y administrativos a unidades subnacionales de gobierno, siendo uno de sus beneficios el mejoramiento de la eficiencia y la capacidad de respuesta del gobierno, estando en mayor capacidad para responder a los gustos y preferencias de los electores, y a actuar más responsablemente en la rendición de cuentas (Shahid *et al.*, 1999:3 y 22). A este fin de la eficiencia, se le agrega la expectativa de que la descentralización puede traer como beneficio la creación de un espacio civil adicional, al generarse más centros de poder en los cuales las organizaciones civiles y grupos de interés pueden encontrar soporte, pues la descentralización provee a la ciudadanía con un mayor sentido de eficacia política (Rosenbaum, 2001:3 y 4).

Sin embargo, esta visión de la descentralización encierra sus propias amonestaciones –como lo expresa Rosenbaum–, al advertirse el peligro cierto de que las unidades locales de gobierno sean capturadas por elites locales muy organizadas, a la vez que las unidades locales pueden estar impregnadas de una perspectiva estrecha de políticas públicas que reducen la esperada efectividad de la descentralización (Rosenbaum, 2001: 7). Ni los esfuerzos centralizados ni los descentralizados representan necesariamente, por sí mismos, obtención de los resultados deseados en la política pública formulada. Ella da pie a la aparición de círculos administrativos que se autoinstituyen –afirma Olivia Hidalgo en su análisis del federalismo estadounidense–, con lo cual queda en entredicho el axioma de que una mayor participación se traduce en una mejor toma de decisiones. Habría que concebir entonces la descentralización como un medio para lograr objetivos específicos de política pública, evitándose así el riesgo del simbolismo que se genera con el proceso cuando se ofrece una respuesta política que hace énfasis en el individuo y en los grupos, y no en las funciones que habrán de realizarse (Hidalgo-Hardeman 1995).

Existe, pues, una tensión constante entre el desempeño real del proceso de descentralización, con amplias virtudes pero, a la vez, difícil, errático y limitado como expresión de la crisis profunda de la sociedad y el Estado, y la idealización racionalizadora que lo ubica como medio eficaz para contribuir a resolver las disfuncionalidades del sistema político y su relación con la sociedad civil. La tensión no es resoluble por sí misma, toda vez que la relación Estado-sociedad civil a nivel de territorios subnacionales aparece y se asume como un nuevo dispositivo de inclusión social. Para ello se apela a la ejecución de los servicios sociales y programas compensatorios cercanos al ciudadano; sin embargo, el Estado benefactor continúa teniendo cada vez más problemas para garantizar la inclusión a derechos universales de seguridad social (que quedan fuera del ámbito de los gobiernos subnacionales) que

antes sí los resolvía, entre otros modelos y aludiéndose al caso de América Latina, los populismos inclusivos y la intermediación de los partidos.

Nuestra raíz de cultura política –la de América Latina–, responde a una visión estadocéntrica (no de Estado central sino del Estado como eje de la vida, cualquiera que sea su nivel territorial) más que a una sociocéntrica. En esta perspectiva, afirma Portantiero, el modelo patrimonial-corporativista ajeno al igualitarismo horizontal del asociacionismo clásico, y a pesar del carácter vertical y clientelista de las relaciones sociales que impulsaba, lograba ser inclusivo. Su estilo movilizador de la acción colectiva mediatizaba las instituciones a favor de formas que no permitían la diferenciación entre el Estado y la sociedad civil. En la situación de hoy –difusa, compleja, de crisis jerárquica–, la despolitización de la sociedad expulsa a millones de ciudadanos fuera de los espacios públicos por la escasa institucionalidad del subcontinente. Ante ello, el problema clave no es el dilema entre autonomía y centralización, sino el planteado entre movilización e institucionalización, resaltando entonces como pendiente el tema de la relación sociedad civil e instituciones. De allí que la participación de la sociedad civil y el desarrollo de sus organizaciones como vehículo de agregación de las demandas y de incorporación de nuevos intereses en la agenda pública podría terminar en un fracaso democrático al no lograrse una relación madura con el Estado y el sistema de partidos (Portantiero, 1999: 35-37).

Si la descentralización se asume hoy como el espacio ideal para la acción ciudadana, entenderemos que estamos ante un difícil problema de institucionalización de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, ahora materializado a nivel de territorios subnacionales. ¿Es posible que por intermedio del Estado descentralizado las relaciones Estado-sociedad propendan a la institucionalización o perpetúen el esquema movilizador de nuestros tradicionales populismos? ¿No se podría crear una ficción inclusiva a través de las instancias subnacionales?

No cabe duda de que la efectividad de la descentralización, requiere una vigorosa acción ciudadana en la cual exista una complementariedad de recursos entre el Estado y la sociedad en el ámbito provincial y local. El problema se encuentra, como lo postula Lechner, en la posibilidad cierta de transformar el capital social en capacidad de acción ciudadana, contraviniendo las formas tradicionales de intervención política dirigista (Lechner, 2000). A nivel de territorios descentralizados se plantea la dicotomía de Putnam entre la relación virtuosa –comunidad cívica-gobiernos efectivos– y la relación indeseable –vínculos clientelares-gobiernos ineficaces–. Las relaciones clientelares, si bien son interpersonales y recíprocas, terminan siendo asimétricas donde priva la dependencia y, por tanto, se desecha la mutualidad (Putnam, 1996).

La relación de los grupos civiles organizados con el Estado descentralizado, particularmente a través de las respectivas estructuras de gobierno y de los procesos electorales, se convierte en una nueva representación y una nueva subjetividad que pretende sustituir a la que se mantuvo a través de la capa-

cidad inclusiva del Estado centralista como representación institucional acabada del Estado-nación. En América Latina, la insistente emergencia de liderazgos carismáticos a nivel territorial (también a nivel nacional), se disputa la subjetividad del individuo en desmedro de la institucionalidad jurídica o social que ofrecía el Estado social de derecho. Con la descentralización, asistimos a la insurgencia de una tensión creciente entre la búsqueda de representatividad de los individuos a través del Estado descentralizado y el atractivo que ejerce el populismo, autocrítico o no, capaz de desplazar las instituciones (o simplemente de no crearlas) y que inhibe la implantación de una relación madura entre la sociedad civil y el Estado a nivel territorial. Cómo se expresa esta difícil relación en el proceso de descentralización venezolano, analizada a través de las estructuras de gobierno, como ya se insistiera, es el tema central del presente documento y que ocupará el resto de su contenido.

Antecedentes de la relación entre descentralización y sociedad civil en Venezuela

Hasta 1989, las gobernaciones venezolanas, en el campo de sus vínculos con las organizaciones sociales, sólo habían acumulado una capacidad de gestión orientada hacia la atención de demandas individuales de la población, las cuales eran respondidas bajo las formas de ayuda puntuales. El reparto de ayudas era el mecanismo de distribución clientelar de renta que caracterizaba la gestión estadal antes del inicio de la descentralización (Mascareño, 1996), amén de que los gobernadores no poseían legitimidad territorial en tanto que eran designados por el presidente de la República.

La gestión a nivel del municipio, antes del inicio de las reformas de la descentralización en 1989, se enfrentaba a la proliferación de asociaciones vecinales que contrastaba con la tradicional debilidad de la sociedad civil, lo cual era observado como un fenómeno prometedor para contrarrestar el deterioro del sistema político. Efectivamente, la Ley Orgánica de Régimen Municipal promulgada en 1978 otorgó el reconocimiento legal a las Asociaciones de Vecinos que ya venían operando en algunas ciudades, particularmente en las urbanizaciones de clase media de Caracas. Tales asociaciones eran sucesoras de las juntas pro-mejoras que surgieron en los barrios venezolanos como modalidad organizativa para intentar introducir algún tipo de control social en el desordenado crecimiento urbano, al inicio de la democracia en 1958 (Ellner, 1999). Cabe destacar también el surgimiento de una "primera generación" de organizaciones civiles a lo largo de la década de los sesenta y setenta, numéricamente pequeñas y varias de ellas ligadas a la Iglesia, que intentaban cumplir una función asistencial de ayuda humanitaria; de esa época datan organizaciones como Fe y Alegría, Movimiento de Educación Popular, Jóvenes en acción, Damas Salesianas o el Movimiento cooperativo venezolano (Vargas, 1996). Sin embargo, ni las juntas pro-mejoras ni la "primera generación" de organizaciones civiles tuvieron base territorial; su vinculación apuntaba más hacia las agencias del

gobierno central encargadas de ejecutar la distribución del Estado benefactor cuya fortaleza en aquellos momentos en Venezuela nadie dudaba.

Es el crecimiento en número de Asociaciones de Vecinos a partir de su legitimación en la Ley Municipal de 1978 la primera expresión de desarrollo de organizaciones civiles con vínculo territorial en las preliminares de la descentralización venezolana. Es importante destacar que esta Ley fue posible gracias a la disposición del artículo 137 de la Constitución de 1961, según el cual el poder nacional podría transferir determinadas competencias a los estados y municipios, siempre y cuando así lo aprobasen las dos terceras parte del Congreso de la República en sesión conjunta. Puede afirmarse que la utilización de aquella disposición representó el primer paso de un arreglo institucional que incidiría en el desempeño de organizaciones civiles en los territorios venezolanos a partir de la desagregación de los poderes públicos hacia estados y municipios.

En lo que corresponde al tipo de relación Estado-sociedad civil derivada de la mencionada iniciativa, varios autores coinciden en designarla de neocorporativista, dado que la ley otorgó a las asociaciones de vecinos la representación exclusiva de la comunidad ante el gobierno municipal. "Estas leyes desdibujan la distinción entre sociedad civil y el Estado. Dirigentes vecinales locales interpretaban esta legislación como si dotaran a sus organizaciones de responsabilidades oficiales" (Ellner, 1999:49). Es así como las reformas del poder local poseen una doble cara, en principio contradictoria: por una parte, produce la apertura y el reconocimiento de nuevos actores sociales pero, por la otra, la participación se instituye semicorporativamente muy vinculada a las formas tradicionales de operar el sistema político venezolano, otorgándosele la representación exclusiva ante el Estado a una asociación en tanto que estructura corporativa. Tal fenómeno no impidió el desarrollo de organizaciones locales autónomas, pero sí favoreció su nucleamiento alrededor de caudillos locales representantes de partidos políticos principales del país (Gómez, 1998).

Sociedad civil y ajuste estructural

En la década de 1980 surgió un buen número de organizaciones sociales intermedias y de base junto con el agotamiento del Estado rentista y el debilitamiento de los partidos como intermediarios ante la sociedad. Esta "segunda generación" de organizaciones se encontró enfocada hacia la defensa de su institucionalización, viéndose desbordada por la urgente problemática social en comparación a sus limitadas capacidades organizativas (Vargas, 1996).

El creciente deterioro del bienestar social, el descontento y la inestabilidad política condujeron a la implantación de cambios radicales en el diseño de la política social del Estado venezolano, impulsados, sobre todo, por la explosión de violencia social el 27 de febrero en Caracas, y que amenazaba con extenderse a todo el país como reacción ante las medidas negociadas por el inaugurado régimen de Carlos Andrés Pérez con el Fondo Monetario Internacional. Evidentemen-

te, hubo un punto de inflexión en el comportamiento de la sociedad venezolana a partir de aquel momento, sucediéndose ciclos de protestas (López, 1997) que aún hoy no terminan.

La nueva política social iniciada en el marco del ajuste estructural venezolano a partir de 1989, giró entonces hacia la aplicación de programas de impacto inmediato en el ingreso familiar para la satisfacción de necesidades esenciales como nutrición, salud, educación o vivienda, y focalizados en los sectores más vulnerables como los niños, las embarazadas, los lactantes y los trabajadores en desventaja. Para tales propósitos sería necesario, como reforma institucional expedita, por una parte, el fortalecimiento de la estructura del Estado encargada de lo social y, por la otra, la promoción abierta de la participación organizada de la población en la gestión de dicha política. De esta manera, desde ese momento el Estado comienza a delegar en las ONG la ejecución de numerosos programas sociales, cambio que generó un fuerte impacto en el tejido social venezolano, haciendo surgir numerosas organizaciones que, en su mayoría, se orientaron hacia la ejecución de determinado programa social, con la consecuente dependencia del financiamiento público (González, 1998).

En este nuevo enfoque de la relación del Estado con la sociedad, se encuentra al Estado convocando a la sociedad civil para que asuma la puesta en práctica de novedosos programas sociales compensatorios, los cuales –tiempo después se sabrá–, se convirtieron en permanentes en la agenda pública nacional. Tal convocatoria, bien por incapacidad gubernamental o por requerir el abaratamiento de los costos de ejecución de los programas, no impide reconocer la conquista previa de espacios públicos por parte de la sociedad civil, los cuales, si bien no representaban una ruptura con la dependencia estatal, significaban una alianza alternativa que intentaría superar los mecanismos tradicionales de intermediación (Iranzo, 1997). Inequívocamente, las políticas estructurales experimentadas en América Latina a lo largo de los ochenta buscaban modificar la relación entre el Estado y la sociedad, existiendo una marcada coincidencia entre el inicio de las reformas del aparato estatal y los ajustes macroeconómicos de la subregión. Allí, la descentralización aparece no como un hecho autónomo sino asociada a las posibilidades del Estado en su conjunto, a pesar de la tendencia de personalización de los actores vinculados a ella (sobre todo los resultantes de elecciones directas a nivel territorial) y porque, además, se promete ampliar la distribución de los beneficios por su intermedio (Haldenwang, 1999). Por ello, aunque el desarrollo de la sociedad civil en Venezuela se incentivó con los ajustes estructurales de 1989, las previsiones de la reforma del Estado vinculada a la descentralización también encerraba incentivos a partir del arreglo institucional previsto para tales fines.

El incentivo para la sociedad civil del arreglo institucional de la descentralización

El primer movimiento en la implantación de un arreglo institucional favorable a la te-

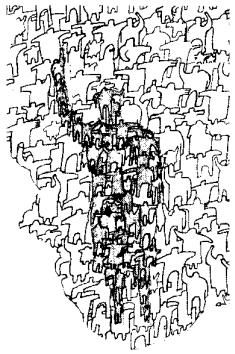
rritorialidad del Estado venezolano lo representó, como ya se anotara, la Ley municipal de 1978. Sin embargo, a pesar del impacto en la proliferación de Asociaciones de Vecinos que ella tuvo, todavía seguía siendo limitado el esquema descentralizador tanto por la cooptación de las Asociaciones por parte del Estado y los partidos, como por el escaso o nulo contrapeso que significó el ejercicio de competencias por parte del municipio ante el poder central. Sólo once años después, en 1989, se logra estructurar una reforma que apuntaba a revertir con mayor contundencia aquella relación de supeditación de los gobiernos territoriales ante el Estado central.

La reforma propuesta por la Comisión para la Reforma del Estado, Copre, creada en 1984, planteó al país un esquema descentralizador que se fundamentaba en una redistribución del poder social, desde los núcleos centralizadores hacia los ciudadanos y desde el centro político-administrativo hacia la provincia (Copre, 1988), lo que traducía una transformación profunda del Estado y la sociedad civil (Machado, 1998). En los fundamentos filosóficos que justificaban la reforma se encontraba, en consecuencia, una mayor cercanía del gobernante con el ciudadano, así como una participación activa de éste en los asuntos públicos a nivel de su respectiva jurisdicción.

La materialización de estas aspiraciones fue formalizada en un paquete de medidas que denominaremos el arreglo institucional de la descentralización venezolana de los noventa y que, *grosso modo*, se orientó por los siguientes principios:

1. La elección directa, universal y secreta de los gobernadores de Estado y de la recién creada figura de los alcaldes, en cada una de las jurisdicciones. Por esta vía, sería posible la cercanía del gobernante al gobernado, con la consecuente repercusión en la rendición de cuentas y control de los asuntos públicos por parte de la ciudadanía.
2. La transferencia de competencias concurrentes y exclusivas a las entidades federales, reivindicándose, de esta manera, el carácter federal de la Constitución venezolana. Alrededor de la prestación directa de servicios en los estados, se abrirían las puertas para una inserción de la sociedad local en la gestión de los mismos, además de las previsiones ya establecidas con anterioridad para el municipio.
3. Las entidades federales y los municipios verían incrementadas sus finanzas, a través de aumentos en las transferencias fiscales. Con ello, el eje de la captura de recursos del Estado por parte de la sociedad giraría desde las oficinas del gobierno central hacia las puertas de gobernaciones y alcaldías.

Tales principios se concretaron en una cadena de decisiones normativas cuyo conjunto representa el arreglo institucional de la descentralización venezolana. Una sinopsis de esta reforma puede observarse en el recuadro siguiente:



Ensayo inicial	Promulgación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) 1978.
Primer momento de la actual reforma	Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de estado (agosto de 1988; reformada en abril de 1989); Reforma de la LORM para la creación y elección de la figura del alcalde (junio 1989); Ley sobre los Poderes Públicos en los estados (abril de 1989); Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (diciembre de 1989).
Segundo momento (fortalecimiento fiscal)	Decreto-Ley que regula los mecanismos de participación de los estados y municipios en el producto del Impuesto al Valor Agregado, y creación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización, FIDES (noviembre de 1993); Ley de Asignaciones Especiales para los estados derivados de minas e hidrocarburos (noviembre de 1996).
Tercer momento (Nueva regla constitucional)	Aprobación de la nueva Constitución (diciembre de 1999); Reforma parcial de la ley del FIDES (agosto de 2000); Reforma parcial de la Ley de Asignaciones Especiales (agosto de 2000).
Temas pendientes	Creación del Consejo Federal; Aprobación de la Ley de Hacienda estadal; Reforma de la Ley Municipal; Implantación de Consejos Estadales y locales de planificación (previstos en la Constitución y no decididos por el Parlamento hasta la presente fecha).

Representando este arreglo una nueva regla de juego institucional en el país, evidentemente se generaron reacomodos que representaban una relación íntima entre el marco institucional para el desarrollo local y el proceso político, competicional y fiscal donde la integración de tales factores intentaría determinar la gobernabilidad del proceso mismo (Wiesner, 1996). Así, las organizaciones civiles territorializadas respondieron de distinta manera y bajo modalidades de inserción diferenciales, ante el incentivo institucional que surgía de la descentralización. Cómo ha sido el comportamiento de la relación Estado-sociedad civil en entidades federales y municipios venezolanos a través de las estructuras de gobierno, es el tema de la próxima sección.

Desempeño Estado-sociedad civil en el marco de la descentralización

La noción más evidente y directa de la existencia de una relación entre el Estado y la sociedad de un territorio es la vigencia de elecciones universales, directas y secretas de los funcionarios que ejercerán la representatividad delegada por la ciudadanía. En Venezuela, la elección de gobernadores y alcaldes como principales funcionarios públicos de la descentralización ha representado un efectivo mecanismo de legitimidad del sistema político, así como una primera aproximación del ciudadano con el Estado descentralizado. Los sondeos de opinión han arrojado opiniones positivas en la percepción de la población respecto a los resultados, la

confianza y la disposición a profundizar el proceso de descentralización, actitud asociada a la existencia del voto a los niveles locales (González, 2000). En una encuesta efectuada a 1.031 líderes de la sociedad civil venezolana en el año 2000, se encontró que el 89,14% de los encuestados consideraba conveniente la elección directa de gobernadores y alcaldes, esgrimiéndose como principales argumentos los hechos de que éstos trabajan respondiendo a problemáticas específicas, a la vez que se posee mayor contacto con el gobernante, quien, a su vez, conoce la realidad de la zona (Mascareño, 2000).

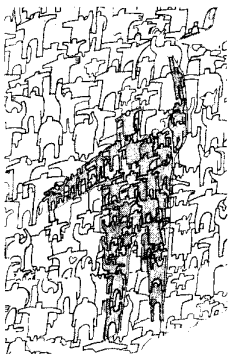
No cabe duda, a juzgar por la experiencia lograda en los primeros doce años de la descentralización en Venezuela, que la elección de gobernadores y alcaldes se ha convertido para los pobladores territoriales en un acto que les permite legitimar a líderes que se asumen como defensores de sus intereses. Esta conexión <población-sistema político-Estado> se efectúa, fundamentalmente, por la vía individual. Son escasas las agregaciones políticas locales en relación con el peso de los partidos políticos nacionales que manejan sus estructuras a través de seccionales vinculadas a una estructura central[2]. En esta perspectiva, estamos hablando de una relación del ciudadano individualmente respecto a una expectativa que genera la descentralización política del poder.

Ahora bien, pasar de la abstracción de representatividad y legitimación que supone una elección, a la evidencia de actos que mantengan la expectativa de ese ciudadano, exige el desarrollo de modelos de participación que permitan pasar "de la política a las políticas" (Brugué y Gallego, en Blanco *et al.*, 2000). Es en las políticas donde se crean los espacios que tornan los conflictos comprensibles y abordables para los ciudadanos implicados o interesados; en esta perspectiva se hace más visible la interacción entre el Estado y los grupos organizados de la sociedad civil en algún territorio específico.

Ese proceso de interacción va a requerir un nivel de representación en cuanto a quién toma las decisiones y hasta dónde el tejido asociativo logra estar representado en los procesos participativos; adicionalmente, se necesita una transferencia de legitimidad desde la elección política hacia la elaboración de políticas específicas y, en tercer término, de manera fundamental, es necesario un nivel de resultados básicos sin los cuales la participación disminuye la legitimidad que se le confiere (Blanco *et al.*, 2000). En esta perspectiva de análisis, es preciso afirmar que el ciudadano común termina formándose una real opinión de los políticos y los partidos a partir de lo que el Estado hace o deja de hacer; su conexión cotidiana con las ejecutorias de los gobiernos, sea el nacional o el local, es la realidad a partir de la cual se forman las convicciones más profundas y duraderas (Jarquín, 2001).

Allí se insertan los esfuerzos de las organizaciones civiles al vincularse con los gobiernos estadales y municipales en Venezuela, tejiéndose una dinámica nada fácil ni mecánica de representatividad, legitimidad y búsqueda de resultados, con flujos y reflujos, reacomodos de los grupos en función de los liderazgos que se van imponiendo al ritmo eleccionario pero, en fin, como expresión de

[2] Sin embargo, es conveniente destacar cómo el sistema político venezolano se ha visto impactado sensiblemente a raíz de la elección directa, universal y secreta de los gobernadores y alcaldes. En función de esta realidad, se han configurado nuevas clientelas que estructuran relaciones de poder circunscritas al ámbito territorial respectivo y alteran la otrora sujeción de los líderes locales con la dirigencia de las cúpulas centrales. Para un tratamiento en extenso del tema ver el trabajo de Arenas; Mascareño (1997).



una realidad emergente que se ha hecho constante en la vida de provincia del país. En esta sección se mostrarán elementos empíricos de las relaciones de la sociedad civil con las administraciones estadales y municipales, en tanto expresión fundamental del Estado descentralizado y, posteriormente, se discutirán algunas impresiones que se derivan de la realidad presentada.

Sociedad civil y gobernaciones de Estado

Desde el mismo inicio de la descentralización en 1990, comenzaron a aparecer modalidades de vinculación de las gobernaciones de Estado con sectores de la sociedad civil. Varias de las experiencias iniciadas se empalmarían con el impulso que representó la política de ajuste de 1989 en materia de ejecución de programas sociales por parte de la sociedad civil. En un estudio publicado en 1993, producto de un intercambio de experiencias de gestión entre gobernaciones de todo el país (PNUD; Cordiplan, 1993), es posible encontrar programas de transferencia de recursos desde la gobernación hacia la sociedad civil para la ejecución de obras y programas localizados (Estado Aragua); incorporación de los vecinos organizados en actividades de co-gestión en los barrios, formalizados por la vía de instituciones denominadas Casas del Vecino (Estado Carabobo); también procesos incipientes de participación de grupos organizados de base en la gestión de programas primarios de salud (Estado Lara) o casos de presencia de organizaciones civiles en la gestión de servicios culturales (estados Sucre y Cojedes) y de programas educativos novedosos (estados Bolívar y Mérida).

A lo largo de la década del noventa, varios cientos de experiencias de gestión entre la sociedad civil y los gobiernos regionales han sido registradas en sectores como salud, educación, deporte, vivienda, actividades comunales, programas sociales o programas culturales, entre otras. Estos registros, efectuados por organizaciones en Venezuela como el IESA, PNUD, el Fondo Venezolano de Inversión Social, la Escuela de Gerencia Social, la Asociación Gerencia y Gestión Local o la Asociación Venezuela Competitiva, representan un importante testimonio de la expansión de los vínculos de grupos civiles organizados con las gobernaciones venezolanas, débiles y a veces inexistentes antes de iniciarse el proceso de descentralización.

El desempeño de la relación de las organizaciones civiles con las gobernaciones de Estado es bastante variable y depende de factores tales como la vigencia de la transferencia de un servicio determinado a la entidad federal, la apertura que manifieste el liderazgo político regional y la madurez de las organizaciones civiles presentes en el territorio, comprobando este último factor la importancia del dilema propuesto por Putnam entre la existencia de comunidad cívica y la fortaleza de las instituciones.

En el Estado Lara, por ejemplo, es evidente un desarrollo histórico de la sociedad civil que se expresa en la existencia de múltiples organizaciones de base e intermedias no solo en programas sociales, sino también en la cultura y la economía, como es el caso del movi-

miento cooperativo que representa un proceso consciente de construcción de ciudadanía en términos de los derechos (Gómez, 2000). Esta plataforma social ha facilitado el vínculo de la gobernación estadal con la sociedad civil a través de amplios programas de salud. Para tales efectos, fue creada en 1990 la Fundación para la Salud del Estado Lara, Fundasalud-Lara, institución pública a través de la cual se han especializado los programas de atención primaria en salud y prevención en gestión directa con grupos organizados de la sociedad. Más de 350 organizaciones civiles participan en la gestión de programas ambulatorios, red de ambulancias, saneamiento ambiental o manejo de instituciones intrahospitalarias, entre otras iniciativas. En su interacción, tanto gobernación como organizaciones civiles han desarrollado un aprendizaje común alrededor de la formulación de proyectos, la administración de recursos y, particularmente, la rendición de las cuentas respectivas (Mascareño, 1998).

La continuidad de la relación hasta el presente no sólo obedece a la voluntad del gobierno estadal sino, en grado sumo, a la persistencia de las organizaciones civiles, barriales o de sectores medios de la población, que mantienen compromisos cívicos con los programas de salud. Lejos de la perfección, estas iniciativas luchan constantemente con situaciones difíciles que atentan contra su sostenibilidad. La incomprensión de los gremios profesionales, el siempre oportunismo del liderazgo político de turno, las restricciones financieras o el cansancio y frustración del voluntariado, son factores constantes en el desempeño de la relación Estado-sociedad civil en un territorio como el larense. Experiencias de salud con participación de la sociedad civil también se destacan en los estados Aragua, Carabobo, Yaracuy o Sucre, siendo ésta una competencia que pareciera brindar condiciones para formas de gestión diferentes a las conocidas antes de la descentralización con una activa presencia de grupos organizados de la sociedad.

Los servicios de vivienda también ofrecen posibilidades para la relación Estado-sociedad civil a nivel de las entidades federales. En estos años se ha presenciado una expansión de las organizaciones comunitarias involucradas en la administración de proyectos para proveer viviendas y servicios básicos a la población. Siendo una competencia concurrente entre el nivel central y el estadal, desde 1989 existe un marco normativo reflejado en la Ley de Política Habitacional que incentiva la creación de Organizaciones Comunitarias de Vivienda (OCV) en los estados y municipios, apoyadas con la estructura institucional que por ley deben crear las gobernaciones de Estado. En casos como el del Estado Sucre, en el oriente venezolano, se han consolidado más de setenta OCV que inciden en alrededor de 10.000 familias operando su gestión para la adquisición o consolidación de la vivienda. Éstas administran recursos públicos, bajo la supervisión y la asistencia técnica de la Fundación Regional de la Vivienda de Sucre, Funrevi, a través de la cual se han capacitado líderes comunales que intervienen en la definición de los proyectos en su respectivo espacio urbano. La permanencia del proceso debe luchar con los

cambios políticos en la administración de la gobernación, toda vez que la percepción del gobernante de turno incide en la mayor o menor apertura hacia la presencia de la sociedad civil en estos menesteres. Con todo, la creación de OCV no se detiene, pudiéndose contar en varios centenares su presencia en diferentes estados de Venezuela.

Una modalidad particular de vinculación de las gobernaciones con Asociaciones de Vecinos se evidencia en el Estado Carabobo. Como se apuntara, estos grupos civiles se legitimaron en los ochenta a partir de la Ley Municipal de 1978 y, en consecuencia, se establecía que su vínculo corporativo sería con el municipio. Sin embargo, con la descentralización, el gobierno de Carabobo visualizó la potencialidad que ofrecía esta figura y, desde 1990, orientó su gestión urbana por dicha vía. Más de mil Asociaciones de Vecinos se han formalizado y puesto en marcha en los últimos diez años de gestión en Carabobo, incentivadas y apoyadas por el gobierno estadal y menos por los municipales; el vínculo fundamental se ha dirigido hacia la realización de diagnósticos comunitarios para determinar las prioridades de cada barrio, a partir de los cuales se formulan los proyectos y ejecutan las obras con vigilancia o coadministración de las Asociaciones, dependiendo de la envergadura de las mismas. Es una política dirigida desde el gobierno regional con un gran esfuerzo de creación de estructuras institucionales para tales fines, y menos surgida de las fortalezas de la sociedad civil carabobeña. Con todo, el gobierno regional, y particularmente sus líderes, han sido beneficiados porque han ganado las cuatro elecciones regionales sucedidas desde 1990 hasta la fecha; a su vez, las comunidades de los barrios ven los resultados de la obra de gobierno. Hasta dónde es sostenible este esquema de gestión entre el Estado descentralizado y la sociedad civil es difícil saberlo; habría que esperar un cambio de líderes para ver si la sociedad ha madurado de tal manera que lo que fue un experimento *ad hoc* a un equipo de gobierno, pudo haberse convertido en una práctica institucionalizada para dirimir las reivindicaciones comunitarias en Carabobo.

Por su parte, los programas sociales compensatorios también han sido centro de innovación para la gestión entre gobernaciones y grupos civiles. Si bien los gobiernos territoriales han estado ausentes en la definición de la política social nacional, la fuerza de la demanda directa de la población los ha obligado a crear sus propias ofertas. Es así como han proliferado programas con la participación de la sociedad civil para el cuidado de los niños no escolares, para la distribución de alimentos, en el campo del suministro de comida y útiles escolares en las escuelas, para la recuperación nutricional, en la distribución de medicinas, en el cuidado de la población de la tercera edad o en la incursión en el fomento de la microempresa a través de financiamiento o apoyo técnico. Aparece un vasto campo de actuación para los gobiernos estadales a partir de la descentralización en esta materia; sin embargo, el grado de consolidación de los programas continúa mostrando serias deficiencias tanto en su diseño y ejecución, como en su real efectividad. Además, el traspaso de los programas a cientos de organizaciones civiles sin contar

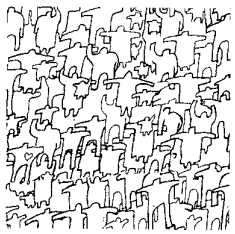
con efectivos medios de supervisión y control que garantice una transparente rendición de cuentas introduce síntomas de clientelismo, corrupción e inequidad en el desarrollo de la relación gobierno descentralizado-sociedad civil (Ron, 1998).

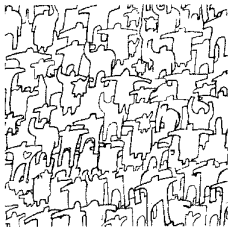
La educación es una competencia concurrente que poco desarrollo ha logrado en el período de descentralización. Algunas experiencias innovadoras de relación entre el gobierno y la sociedad civil como las de Carabobo, Bolívar, Mérida o Lara, no resultan representativas a la hora de hablar de la relación de la sociedad civil con los gobiernos regionales por esta vía. En este sentido, existen disposiciones nacionales para la presencia de grupos civiles organizados en la gestión escolar antes del inicio de la descentralización. Éstos, expresados en las Juntas educativas, deberían participar activamente en el proceso de la escuela, no sólo vigilando su calidad sino, sobre todo, asumiendo una corresponsabilidad en el mismo. Sin embargo, la experiencia no es alentadora y hasta el presente, a pesar de que existen formalmente varios cientos de Juntas en las diferentes entidades federales de Venezuela, su acción no impacta de manera orgánica el desarrollo de la competencia, como sí se observa en los servicios de salud.

Al respecto, es posible derivar una hipótesis acerca de las posibilidades de la relación Estado-sociedad civil a través de las administraciones descentralizadas: pareciera existir un vínculo entre la responsabilidad total y directa que tenga el gobierno estadal sobre determinada competencia (bien por la vía institucional como en salud o de hecho como en vivienda) y el incentivo que pueda tener, por una parte, la sociedad civil para involucrarse en el servicio y, por la otra, el gobierno estadal para abrir canales de participación a entes no gubernamentales. Podría estar operando el dilema que enfrentan los políticos locales según el cual "los gobernantes sólo cederán espacios a instrumentos participativos que crean poder controlar y de los que, por tanto, pueda esperar colaboración activa o pasiva en mantener el apoyo electoral de los ciudadanos" (Navarro, en Blanco *et al.*, 2000:21).

No cabe duda de que el proceso de descentralización a nivel de las entidades federales en Venezuela ha incidido en la expansión de organizaciones civiles. Una mezcla de mayor o menor desarrollo, mayor o menor autonomía de las organizaciones, una mayor o menor legitimidad de los procesos de participación y una mayor o menor efectividad en la obtención de resultados, es el mapa de esta forma particular de la relación Estado-sociedad civil en las provincias, luego de casi doce años de descentralización. Es una realidad compleja que dice mucho acerca de la difuminación de los límites entre el Estado y la sociedad, tal como lo anunciara García-Pelayo hace varias décadas, y en donde es posible observar en vivo la presencia de una "complejidad organizada" que echa por tierra los tradicionales postulados de la racionalidad omniabarcante del Estado de bienestar y, en su defecto, da lugar a un creciente pluralismo que obliga a fraccionar las instancias de decisión y ejecución públicas.

Tal realidad es observable también a nivel de los gobiernos locales, impactados por la cre-





ciente demanda ante la cual no pueden negarse. Cómo se expresa en el país este fenómeno, lo comentaremos en seguida.

Sociedad civil y municipios

Dos realidades se destacan en las formas de gestión de la sociedad civil con el municipio venezolano durante el período de descentralización. En primer término, las alcaldías poseen una gestión más orientada a la ejecución de pequeñas obras comunitarias, y en menor medida a los programas o servicios sociales; la otra se refiere al hecho de que la mayor cantidad de organizaciones civiles que interactúan con ellas son Asociaciones de Vecinos o grupos y comités de base que luchan por reivindicaciones fundamentales. De esta manera, competencias concurrentes como salud, educación, deporte o cultura, salvo excepciones y probablemente en municipios grandes, no son el común denominador en la gestión local. De una muestra de nueve municipios analizados en esta materia, el 80% de organizaciones civiles con las que interactúan dichos municipios son Asociaciones de Vecinos, mientras que el 20% restante se distribuye entre organizaciones de vivienda, de salud, de economía popular, cultura, deporte y juventud, y desarrollo social y promoción (Mascareño, 2000).

En términos generales, es posible distinguir dos modelos de influencia de los ciudadanos sobre la acción del gobierno local: uno, el referido a la vigilancia y control de los actores locales sobre los órganos de poder para asegurar el cumplimiento de las responsabilidades en los servicios públicos o la administración de los recursos; el otro se vincula con la demanda de servicios y beneficios específicos por parte de una determinada comunidad, lo que representa un proceso más casuístico, a diferencia del primero, que responde a concepciones universalistas y obligaciones formales (Gómez, 1998). En lo atinente a las modalidades de participación de los grupos civiles en la gestión local, es posible formalizarla a través de: a) la participación en la formulación de políticas y decisiones públicas; b) en la gestión privada de servicios o programas públicos, y c) en el control de esos programas o servicios (Machado, 1998).

Como la principal responsabilidad de la acción civil ante el gobierno municipal venezolano recae en las Asociaciones de Vecinos, es necesario recordar su debilidad frente al Estado, producto de las reglas corporativas instituidas a través de la Ley Orgánica Municipal, como se expusiera con anterioridad. En ese marco, al nivel local estas Asociaciones no han logrado encabezar las movilizaciones contra las deficiencias en la provisión de servicios municipales, que hubiesen formado parte del ciclo de protesta iniciado en 1989 (Ellner, 1999). De allí que las posibilidades y capacidades de control de la acción de gobierno local enunciadas en las tipologías arriba señaladas se vean disminuidas y mediatizadas por la misma debilidad tanto institucional como organizativa del movimiento vecinal venezolano. A pesar de las limitaciones que pesan sobre la relación de la sociedad civil con el gobierno munici-

pal, es posible describir un conjunto de realidades que paulatinamente han ido apareciendo inducidas por la descentralización en esta materia.

Una de las experiencias que más se menciona y mayor objeto de estudio ha representado es el tipo de gestión desarrollada en la Alcaldía del municipio Caroní, en el Estado Bolívar. Durante el período de gobierno 1990-1995 en particular, las autoridades de dicho municipio optaron por incorporar a la población al momento de formular y decidir la asignación de los recursos en una suerte de presupuesto participativo de obras. En los últimos años otros municipios como el de Morán en el Estado Lara o el Briceño Iragorry en el Estado Aragua han transitado caminos similares; pareciera que esta modalidad tiende a ser un paradigma de gestión.

Unidas al anterior esquema, buena parte de las alcaldías del país vienen utilizando métodos de establecimiento de prioridades para la ejecución de las obras y programas sociales en consulta con los vecinos. Alcaldías como la de Girardot, capital del Estado Aragua o Baruta y Chacao, pertenecientes al área metropolitana de Caracas, mantienen oficinas de evaluación municipal a partir de la incorporación de la opinión de los vecinos.

Existen municipios que como el de Los Salias, en el Estado Miranda, han mantenido una trayectoria de gestión con base en la presencia activa de los vecinos en cada una de sus líneas prioritarias de gestión. Su creación, en 1984, estuvo impulsada por los mismos vecinos agrupados en la Federación de Asociaciones de Vecinos del Sector Panamericana (Favesepa); su particularidad reside en el hecho de que la relación con los vecinos surge de manera natural toda vez que los concejales y los dos alcaldes que han existido son vecinos militantes del movimiento que le dio origen.

La descentralización ha incidido en un mayor acercamiento de los vecinos con las autoridades locales, sobre todo por la presencia de la figura del alcalde electo, con quien se establecen los principales vínculos. Sin embargo, continúa existiendo gran desconfianza y reserva en la gestión municipal tanto por las limitadas capacidades existentes para responder a las expectativas poblacionales, como por los repetidos casos de corrupción local y la deficiente función de los concejales, figura con gran peso clientelar y poca incidencia en una relación madura con la ciudadanía.

En ese sentido, los gobiernos locales venezolanos se encuentran encerrados en una estructura perversa de incentivos que limita la emergencia de un perfil de servicio público por parte de funcionarios electos y designados, con lo cual la relación con la sociedad civil, amén del carácter corporativista que posee, tiende a establecerse en un plano de elevada indiferencia hacia los asuntos públicos de mayor relevancia del municipio (Fernández *et al.*, 1999). Uno de los aspectos más descuidados en esta materia es el referido a la planificación de las ciudades, en la cual ni la alcaldía ni los vecinos inciden con fuerza.

Como se deduce, existen materias pendientes a nivel municipal para desarrollar una re-

lación Estado-sociedad civil más allá del plano de las prestaciones básicas de servicios comunales o la distribución de programas sociales focalizados. Pareciera entonces que la política pública de participación ciudadana a nivel local, definida como el conjunto de iniciativas, procedimientos e instituciones creadas por los gobiernos locales para la inclusión de sus ciudadanos en los procesos de toma de decisiones que les afectan (Navarro, 1999) está requiriendo en Venezuela de estrategias normativas y relacionales, con incentivos nuevos, que reubiquen el tema de la relación Estado-sociedad desarrollada a través de la estructura de gobiernos locales, en una posición de ciudadanía diferente al perfil clientelar que hasta el momento ostenta.

Probablemente, también el gobierno local venezolano –y es un tema para ser evaluado con mayor profundidad– se encuentre rebasado por las demandas de reconocimiento y otorgamiento de derechos que escapan a sus posibilidades y competencias, y que tradicionalmente pertenecieron al Estado nacional o, ahora, al gobierno intermedio regional. Problemas como la pobreza crítica, la vivienda o el desempleo urbano se ubican en planos superiores de resolución al del municipio; en esta perspectiva, la población reacciona a través de demandas puntuales, fragmentadas y a veces violentas, dando lugar a lo que se ha denominado como "ciudadanías parciales y locales". Se trata de aquella relación inestable de los individuos con el Estado en torno a luchas por la ocupación de tierras o la obtención de condiciones mínimas en los barrios para la provisión de servicios elementales (Pécaut citado por Gómez, 1998).

Un comentario final: lo fuerte y lo débil de la relación Estado descentralizado-sociedad civil en Venezuela

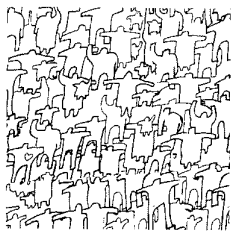
Es indiscutible la expansión de grupos civiles incorporados a diversas formas de gestión con los gobiernos territoriales a partir del proceso de descentralización venezolano. En relación con el desempeño de este vínculo antes de la década del noventa, pueden mostrarse avances evidentes que reivindican los postulados de la descentralización política como vehículo para la participación ciudadana; también aparece la descentralización como una manifestación de la "complejidad organizada" propia de la diferenciación funcional del sistema social contemporáneo, tal como lo planteara Luhmann. Ahora bien, en el plano de la calidad de dicha relación, son palpables las deficiencias en cuanto al impacto e incidencia de la acción cívica sobre la gestión del Estado descentralizado, el cual continúa actuando dentro de los parámetros patrimoniales heredados de la cultura política prevaleciente en el modelo centralizador, inspirados más en la movilización que en la institucionalización que sugiere Portantiero.

Un balance somero de los avances de la sociedad civil en su relación con las gobernaciones y alcaldías nos indica, en primer lugar, el hecho de que las organizaciones civiles han logrado convertirse en facilitadoras de la gestión territorial venezolana, de manera especial en lo relativo al gobierno estadal; su presencia y permanente observación incide en el mejoramiento de los servicios regionales y locales. También es justo destacar la existen-

cia de un mayor grado de conciencia respecto al rol de la sociedad civil en relación con la gestión pública territorial; de allí que la presión constante de vecinos y grupos civiles sectoriales determina una mayor apertura de los funcionarios electos hacia la adopción de métodos de participación ciudadana. Finalmente, la proliferación de experiencias exitosas en diferentes estados y municipios está generando efectos demostración que allanan el camino hacia una relación diferente, con mayor autonomía entre la sociedad civil y los gobernantes electos en los territorios del país.

En la perspectiva de las limitaciones, se destaca en primer lugar el bajo grado de participación de la comunidad en los procesos de gestión, si se le mide en función del volumen y complejidad de los asuntos públicos que requieren su presencia. En la mayoría de las experiencias, la gestión descansa en un grupo líder que se abroga el derecho de la representación comunitaria. En ese sentido, se tiende a crear inequidades en la distribución de los recursos. Adicionalmente, en el tipo de relación establecida, se perpetúan las relaciones clientelares como formas predominantes de interacción entre la sociedad civil y los gobiernos descentralizados; en tal situación incide, además del bajo desarrollo institucional de los grupos civiles, la alta dependencia de los recursos del gobierno, generándose lealtades inconvenientes para el logro de una mayor autonomía de las organizaciones civiles frente al Estado. La anterior circunstancia determina, en buena medida, la debilidad de los mecanismos de control de la gestión pública a nivel estadal y local, a la vez que el ritmo de las relaciones entre ambas esferas sigue estando pautado por los cambios en las tendencias políticas que dominan cada gobierno territorial: de allí la vigencia de clientelas civiles asociadas al gobernante de turno. Esta última perspectiva limita las posibilidades cívicas para contrarrestar al Estado en su conjunto y evitar, por su intermedio, la atomización de la sociedad. Obviamente, de perpetuarse una situación como la descrita, sería imposible la ruptura de los cánones de intermediación y representación tradicionales, que impiden, abiertamente, la "publificación" del Estado (Cunill, 1997:303).

Formalmente, la descentralización venezolana trajo consigo una apertura hacia la participación de los ciudadanos en su relación con los asuntos públicos. Así se establece en las constituciones estadales, la mayoría de ellas reformadas en la década del noventa, donde se consagran derechos ciudadanos como las consultas de ciertos asuntos públicos, el referéndum, la participación en reuniones de las Asambleas Legislativas regionales, la iniciativa legal para introducir leyes estadales, la solicitud de reformas a la Constitución estadal o el llamado explícito a la participación ciudadana en la gestión de programas, vigilancia o control (Copre; PNUD, 1998). También en la Ley Municipal se consagran derechos de participación en los asuntos locales de interés público. La iniciativa vecinal en la creación de municipios y parroquias, la realización de cabildos abiertos, las iniciativas para presentar ordenanzas municipales, la cooperación vecinal en comisiones permanentes de servicios públicos, o la vigilancia del buen funcionamiento de los mis-



mos (González y Mascareño, 2001), se cuentan dentro del prolífico repertorio de medios para la relación de los grupos civiles con los gobiernos municipales en Venezuela.

A la anterior circunstancia se agregan las recientes previsiones de la nueva Constitución Nacional aprobada en diciembre de 1999, la cual asume explícitamente el concepto de participación como un postulado central. El referéndum revocatorio, las iniciativas legales, el Comité Estadal de Planificación o los consejos locales de políticas públicas son, entre otros, mecanismos con rango constitucional que aspiran a ser implantados en la nueva década de la descentralización.

Sin embargo, a pesar del cargado formalismo jurídico, es amplia la brecha con respecto al nivel de relación activa y madura de los grupos civiles territoriales con el Estado descentralizado. Más allá de la voluntad política para abrir las puertas de la gestión territorial a la sociedad civil y de la consagración en los textos legales de tales intenciones, pareciera que están faltando elementos institucionales en los términos de los usos y costumbres cívicos que destacara Tocqueville (1993), a través de los cuales se pueda conferir perdurabilidad a las nuevas prácticas de la relación Estado-sociedad civil en un terreno fértil como son los procesos regionales y locales contemporáneos. Sin duda, es un trabajo de estudio pendiente que trasciende las reflexiones intentadas en este documento.

Bibliografía

Arenas, Nelly; Mascareño, Carlos, 1997, "Descentralización y partidos políticos en Venezuela". *Cuadernos del Cendes*, No. 35, mayo-agosto, Caracas, pp.35-54.

Blanco, Ismael; Font, Joan; Gomá, Ricard y Jarque, Marina, 2000, *Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica*. XIV Concurso de Ensayos del CLAD, octubre, Caracas, mimeo, 61 p.

Bueno, Gustavo, 1995, ¿Existe la sociedad civil? Conferencia organizada por Tribuna Ciudadana, Universidad de Oviedo, España, 9/6/95.*www.fgbueno.es/hem/1995g09.htm*

Cohen, Jean y Arato A., 1992, *Civil Society and Political Theory.* Cambridge (Mass)/ London, MIT.

Copre, 1988, *La reforma del Estado, proyecto de reforma integral del Estado*, Vol. I, Caracas, Ed. Arte.

Copre/PNUD, 1998, María de los Ángeles Delfino (coord.), *Manual de participación para el ciudadano*, Caracas.

Cunill Grau, Nuria, 1997, *Repensando lo público a través de la sociedad*. Caracas, CLAD. Ed. Nueva Sociedad.

Ellner, Steve, 1999, "Obstáculos a la consolidación del movimiento vecinal venezolano: la brecha entre lo nacional y lo local". *Revista Venezolana de Ciencias Sociales*. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, No. 1, enero-marzo, Caracas, pp. 33-57.

Fernández, Fausto; Herrera, Ernesto; Escalona, Juan J.; Azuaje, Néstor y Marval, Óscar, 1999, *Elementos para la definición y ejecución de una política nacional de desarrollo municipal.* Caracas, mimeo, 55 p.

García-Pelayo, Manuel, 1980, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid, Alianza Universidad Ed.

Gellner, Ernest, 1996, *Condiciones de libertad. La sociedad civil y sus rivales*. Barcelona, Ed. Paidos.

Gómez Calcaño, Luis, 2000, "Organización popular y construcción de ciudadanía: las ferias de consumo familiar del Estado Lara". En: *Cuadernos del Cendes*, Año 17, No. 44, mayo-agosto, Caracas, pp. 1-48.

——, 1998, "Ciudadanía, sociedad civil y municipio". En: Carlos Mascareño (coord.), *Descentralización, gobierno y democracia*. Caracas, Cendes/ Glocal, pp. 231-248.

González, Rosa Amelia, 2000, *Reforma del Estado y descentralización: percepciones y comportamiento del votante*. Caracas, IESA, mimeo.

——, (coord.), 1998, *El sector sin fines de lucro en Venezuela: definiciones y clasificación*. Estudio Johns Hopkins sobre el sector sin fines de lucro en Venezuela, IESA, primer informe, Caracas, mimeo, 53 p.

——, y Mascareño, Carlos, 2001, *Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Venezuela*. Washington, Woodrow Wilson Center, mimeo, 40 p.

Haldenwang, Christian von, 1999, "Descentralización y democracia local". En: Hengstenberg, Kahout y Maihold (ed.), *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*, Caracas, Ed. Nueva Sociedad, pp. 371-384.

Hengstenberg; Kahout; Maihold, 1999, "Sociedad civil en América Latina: en búsqueda de un nuevo equilibrio". En: Hengstenberg; Kahout; Maihold (ed.), *Estado y sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*, Caracas, Ed. Nueva Sociedad, pp. 11-20.

Hidalgo-Hardeman, Olivia, 1995, "La descentralización: un medio para lograr un fin. El caso del nuevo federalismo en Estados Unidos". En: *Gestión política pública*, Vol. IV, No. 1, primer semestre, México, pp. 151-181.

Iranzo, Mauricio, 1997, *Las Ong y la política social: una reflexión inaplazable*. Barquisimeto, Venezuela, CENDAL, mimeo, 10 p.

Jarquín, Edmundo, 2001, Democracia y desarrollo: impacto de la política en el desarrollo. VI Congreso del CLAD "Reforma del Estado y de la Administración Pública", Buenos Aires, 5-9 de noviembre, mimeo, 14 p.

Lechner, Norbert, 2000, "Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social". En: *Instituciones y Desarrollo,* No. 7, noviembre. Instituto Internacional de gobernabilidad. *http://www.iigov.org*

López Maya, Margarita, 1997, "El repertorio de la protesta popular en Venezuela entre 1989 y 1993". En: *Cuadernos del Cendes*, No. 36, Caracas, pp. 118-123.

Luhmann, Niklas, 1997, *Teoría política en el Estado de bienestar*. Madrid, Alianza Universidad Ed.

Machado de Acedo, Clemy, 1998, "Los gobiernos locales: participación ciudadana y democracia". En: Carlos Mascareño (coord.), *Descentralización, gobierno y de-*

mocracia. Caracas, Cendes/ G-local. pp. 199-221.

——, 1996, "Individuo, sociedad, Estado: tensiones y oposiciones entre interés privado y el interés público". En: Soriano de García-Pelayo, Graciela y Njaim, Humberto (ed.), *Lo público y lo privado. Redefinición de los ámbitos del Estado y de la sociedad*. Tomo I. Caracas, Fundación Manuel García Pelayo.

Mascareño, Carlos, 1998, "Participación de la sociedad civil de la red ambulatoria de Fundasalud en el Estado Lara". En: *Programas sociales, pobreza y participación ciudadana*. Washington, D.C., BID, pp. 315-332.

——, (coord.), 2000, *Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas*. PNUD/ILDIS. Caracas, Ed. Nueva Sociedad.

——, 1996, *Gestión y gerencia en las gobernaciones venezolanas*. Caracas, Cendes.

Navarro, Clemente J., 1999, "Políticas públicas y escala de gobierno. El caso de la política pública de participación ciudadana en los municipios españoles". En: *Ciudad y territorio, estudios territoriales*, XXXI (121), Madrid, Ministerio de Fomento, pp. 537-555.

Njaim, Humberto, 1996, "Tres aspectos medievales de nuestro tiempo" (ensayo). En: Soriano de García-Pelayo, Graciela y Njaim, Humberto (ed.), *Lo público y lo privado. Redefinición de los ámbitos del Estado y de la sociedad*. Tomo II, Caracas, Fundación Manuel García Pelayo, pp. 315-324.

Orlowski, Beatriz y Mayer, Guillermo (s/f). *Estado y sociedad civil: una relación difícil. http:www.observatoriosocial.com.ar/pagina_n10.htm*

Parejo Alfonso, Luciano, 1998, *El Estado como poder y el derecho regulador de su actuación hoy; algunas de las transformaciones en curso*. Universidad Carlos III de Madrid, mimeo, 53 p.

Pearce, Jenny, 1997, *Sociedad civil: ¿Participación o cooptación?* Abril.*www.revista del sur.org.uy/revista.066/Punto De vista2.html*

PNUD; Cordiplan, 1993, Modernización de las Gobernaciones. Memoria de Simposio, Caracas.

Portantiero, Juan Carlos, 1999, "La sociedad civil en América Latina: entre autonomía y centralización". En: Hengstenberg; Kahout; Maihold (ed.), *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*. Caracas, Ed. Nueva Sociedad, pp. 39-47.

Putnam, Robert, 1996, *Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa*. Caracas, Ed. Galac.

Ron, Oswaldo, 1998, Planes de desarrollo social y combate a la pobreza. Análisis y síntesis de documentos relacionados con la planificación de la política social en cinco entidades federales. Segundo informe Cordiplan/ Ministerio de Familia/PNUD/Banco Mundial, Caracas, mimeo.

Rosero Acevedo, Gloria, 1994, *Estado y sociedad civil*. Bogotá, Escuela de liderazgo democrático.

territorios 8

Rosenbaum, Allan, 2001, *Descentralización, ejercicio del gobierno y democracia*. Instituto de Administración Pública y Servicios Comunitarios, Universidad Internacional de la Florida, mimeo, 9 p.

Shahid Javed, Burki; Perry, Guillermo y Dillinger, William, 1999, *Más allá del centro: la descentralización del Estado*. Washington, D.C., Banco Mundial.

Tocqueville, Alexis de, 1993, *La democracia en América*. Vol. I, Madrid, Alianza Editorial.

Vallespín, Fernando, 2000, *El futuro de la política*. Madrid, Ed. Taurus.

Vargas, Mireya, 1996, "En los 90 las organizaciones de desarrollo enfrentan nuevos retos". Entrevista realizada por Ramón Lugo Silva. En: *Juntos, la revista de la acción popular, Grupo social CESAP*, No. 28, junio-julio, Caracas, pp. 6-7.

Wiesner, Eduardo, 1996, La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local. III Seminario internacional de descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo. CEPAL/GTZ. Isla de Margarita, Venezuela, mimeo, 37 p.