



Descentralización y Organización Social en Venezuela

*Edgar Córdova Jaimes**

Resumen

El artículo tiene por objeto presentar un conjunto de aproximaciones teóricas sobre la descentralización político administrativa en Venezuela vinculada con los procesos de incorporación de las organizaciones sociales en los asuntos de la administración pública. Ubicamos a la descentralización dentro de los parámetros teóricos establecidos en la modernización administrativa puesta en boga en América Latina a partir de finales de la década de los años setenta, a propósito de las presiones provenientes por el cambio del modelo económico, es decir de los cambios en los procesos de acumulación, cuando las economías de sustitución de importaciones se vieron desplazadas por la implantación del modelo para la internacionalización de los mercados. Dichos cambios, traen la "necesidad", el cambio dramático tanto en el modelo de desarrollo como administrativo presentes en Venezuela, es decir cambios del modelo de conciliación populista centralizado y su administración burocrática-populista por el modelo de gerencia pública descentralizado, modelo para el cual la incorporación de las comunidades organizadas a partir del proceso de descentralización de competencias se ha producido con arreglo a los objetivos de eficiencia, para lograr un involucramiento de las colectividades en la ejecución de planes y programas cooptados, situación que es más observable en la descentralización de competencias asociadas al desarrollo social (salud, educación y otros) no así en las competencias asociadas a la economía tales como puertos, aeropuertos y otros.

Palabras clave: Descentralización, organización social, modelos de sustitución de importaciones, gerencia pública.

* Universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt. Cabimas, Venezuela.
E-mail: cordovae@iamnet.com

Decentralization and Social Organization in Venezuela

Abstract

The objective of this paper is to present a set of theoretical approximations as to political administrative decentralization in Venezuela, in relation to the processes of incorporating social organizations in the affairs of public administration. Decentralization is situated within the technical parameters established by administrative modernization and has been the pattern in Latin America since the end of the 1970s, due to pressures for economic model changes. This brought about change in the process of economic accumulation, and changes in accumulation when the economies of import substitution were displaced by the implantation of models for the internationalization of markets. These changes bring about "needs", the dramatic change both in the development model and the administrative models in Venezuela, that is changes in the centralized poplistic bureaucratic administration towards a model of decentralized public management, a model that requires the incorporation of organized communities in the process of the decentralization of competence. This has produced a new arrangement in the objectives of efficiency in order to achieve involvement of human collectives in the execution of plans and co-opted programs. This situation is more observable in the decentralization of competence associated with social development (health, education and others,) and not in competence associated with the economy, such as airports, shipping ports and others.

Key words: Decentralization, social organization, import substitution models, public management.

Introducción

El proceso de descentralización en Venezuela se ha presentado como parte integrante de las soluciones para la salida a la crisis de orden económico que se instaló en el país a finales de los años setenta, en el discurso el tema de la descentralización se ha vinculado estrechamente al fortalecimiento de la democracia. Se plantea que mediante el proceso descentralizador se avanzaría a la redemocratización del Estado en el sentido de apertura espacios de participación para la ciudadanía.

Se ha planteado que la participación ciudadana es un mecanismo para redemocratizar, es decir, involucrar la ciudadanía en los asuntos públicos (Bresser Pereira y Cunill, 1998; Cunill, 1997). Esta situación nos lleva a dos cuestiones: la primera de ellas está referida a la compatibilidad entre el proceso de descentralización y la concepción de democracia, es decir a la capacidad cierta que ha tenido la propuesta de descentralización de operar cambios políticos tendientes a más democracia en campos clave para la vida y el ejercicio democrático, más allá de la formalidad de elegir las autoridades públicas en las regiones; en segundo lugar, estaría la utilización de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos (administración pública), como un instrumento del modelo de gerencia pública, que operaría a favor de la eficiencia de ciertas competencias de carácter social; más que como mecanismo de participación ciudadana debido a su carácter cooptado por la administración centralizada o descentralizada, las iniciativas de organización populares pasarían a ser parte del Estado en tanto estas son controladas por el gobierno mediante presupuestos, planes y proyectos, concebidos en el ámbito de la administración pública, lo cual colabora con el objetivo de hacer al Estado más eficiente, en la medida que las organizaciones del tercer sector se encargan de la ejecución de la política pública y el manejo de los conflictos típicos que se derivarían de dicha gestión, generando un nuevo tipo de clientelismo político

1. ¿De la democracia representativa a la democracia participativa?

En el discurso para la descentralización elaborado desde la corriente neoliberal se presenta la necesidad de reforzar la democracia, y para ello se propone un proceso de transformación (re-democratización) del sistema democrático que dio origen al Estado moderno burocrático centralizado. El planteamiento de fondo se encuentra en el deterioro y hasta deslegitimación del sistema democrático ocasionado entre otras cosas, por las deficiencias que el Estado ha demostrado en la incapacidad de dar respuestas a las demandas de la ciudadanía; De La Cruz (1992:15) plantea el asunto como sigue:

los últimos años han sido testigos de este inmenso movimiento que ha desbancado las tradicionales teorías asociadas al modelo de sustitución de importaciones, y ha dado duros golpes al populismo característico de los sistemas políticos de los países latinoamericanos. Igualmente, ha sido este mismo impulso renovador el que ha traído consigo una disminución grave del nivel de vida de los pueblos, así como amenazas a la estabilidad de los regímenes democráticos y un descenso apreciable del margen de gobernabilidad de estos países.

Las miradas se dirigen a la institucionalidad administrativa del Estado desarrollada en la democracia burocrática, es decir al Estado benefactor. En este sentido señala Bobbio (1994: 99):

La ofensiva de los liberales históricamente ha sido dirigida contra el socialismo, su enemigo natural en la versión colectivista... en estos últimos años también ha sido orientada contra el Estado benefactor, es decir, contra la versión moderada (según un sector de la izquierda falsificada) del socialismo... la democracia es atacada... no solamente está en juego el estado benefactor, o sea, el gran compromiso histórico entre el movimiento obrero y el capitalismo maduro, si no la misma democracia, es decir, el otro gran compromiso histórico anterior entre el tradicional privilegio de la propiedad y el mundo del trabajo organizado del que nace la democracia moderna (mediante el sufragio universal, la formación de los partidos de masas, etc.)

La cuestión que estamos planteando es el desencuentro o incompatibilidad entre la descentralización y la democracia, es decir, de aquel tipo de democracia en la que a decir de Bobbio (1994) el poder fluye de forma ascendente, desplazándose de abajo hacia arriba como en el ejercicio del poder a todos los niveles (local, regional, estatal), en nombre y a favor de los individuos como ciudadanos: dicho de otra forma, de la posibilidad cierta de fortalecer la democracia, es decir de una democracia más participativa que representativa.

El neoliberalismo trajo como planteamiento de fondo la búsqueda de una nueva democracia, es decir, pasar de la democracia protectora en los términos en la que la define David Held (1993), a una democracia de visión tecnocrática. De esta manera, tal como lo expresa Kohn (1996: 94), “todas las miradas se dirigen a la teoría liberal como esperanza típica de los milenarismos... tal vez sea la panacea que produzca el advenimiento de una verdadera sociedad Democrática”.

La democracia liberal pasa por el establecimiento de una sociedad no regulada, en contraposición con la democracia regulada pre reforma o pre ajuste. Sostenemos que la democracia con visión tecnocrática o democracia liberal, aunque de forma explícita no lo reconozca, plantea una fuerte regulación; lo que a nuestro juicio cambia es el propósito para el cual se regula, mientras que en el modelo proteccionista, distributista, la regulación está orientada a la protección de grandes masas a objeto de lograr adhesión y desde luego legitimidad en el contexto del modelo de sustitución de importaciones /de consumo interno, como fue el caso de Venezuela, el modelo de la democracia liberal o tecnocrática, regula en función del establecimiento de límites a la participación ciudadana, a la acción del Estado con relación a áreas de producción económica y respecto a la protección de derechos so-

ciales por la vía de la disminución del gasto social, a la privatización, así como al establecimiento de límites a la movilización de grupos organizados que protestan por los efectos de las políticas de ajuste y de los procesos de transformación administrativa, como es el caso de la descentralización.

Lechner (1993:322) plantea un problema que atenta directamente con la intención formal democratizadora que hasta ahora ha tenido la descentralización, y es que como resultado colateral observable, producto a partir de la privatización y de otro tipo de regulaciones, grandes capas de la sociedad se ven “excluidas” en el acceso a servicios y otros beneficios, “las políticas de ajuste (ubicamos a la descentralización como parte de esas políticas de reajuste) llevadas a la práctica en América Latina provocan un fenómeno de mayor segmentación en las sociedades y confirmaron la exclusión de una proporción creciente de la población”

Para Bozo (1996:71) la democracia es un modelo político en el cual las decisiones colectivas son el resultado de un máximo consenso obtenido entre aquellos a quienes vinculan tales decisiones. La autora referida sigue a Bobbio cuando plantea que la democracia también se constituye en un conjunto de mecanismos, por éste denominados *reglas del juego*, que permiten tomar decisiones colectivamente y que además sean vinculantes. Esta definición de democracia se compadece con la visión de la democracia liberal; recordemos aquí lo señalado por Haldenwang (1990) con respecto a la visión que tiene el neoliberal de una descentralización exitosa, cual es según este autor, aquella que “es el resultado de procesos de negociación entre élites interesadas dentro de instituciones “adecuadas”.

De estos planteamientos podemos identificar un cambio en las relaciones de poder, es decir en la forma cómo este se realiza en el espacio político que es el Estado descentralizado, tanto para el procesamiento de las demandas ciudadanas, como para que se conviertan dichas demandas en políticas. Interpretamos entonces, que los cambios en las relaciones de poder, que actúen a favor de nuevos procesos de acumulación devenidos de los cambios en las relaciones económicas y que producen transformaciones en la organización político territorial de la administración pública, en el marco de una intensa internacionalización, han requerido de un instrumental administrativo que condicione y controle dichas demandas. La descentralización como instrumental de esas relaciones de poder en el Estado moderno liberal, coadyuva al establecimiento de un tipo particular de demandas, aquellas que sean legítimas de acuerdo a la lógica del proceso de concentración económica.

Como lo refiere Carlos Vilas (1997: 150) estos cambios de la democracia y la organización administrativa:

En conjunto, implican profundas transformaciones en las bases sociales de los Estados, mercados y sociedades. Las transformaciones en las relaciones de poder significan cambios de y en los grupos que se expresan en el Estado y sus políticas, que encuentran en aquél y en éstos medios privilegiados para promover sus intereses y objetivos. Al cambiar los actores estratégicos en el funcionamiento y orientación de las agencias y recursos del Estado, cambian también los intereses y objetivos promovidos, legitimados y deslegitimados a través del Estado, de sus instituciones y recursos.

Lo que Vilas desea decirnos es que las transformaciones ocurridas por la vía de la reforma administrativa, y dentro de éstas la descentralización político-administrativa, son en primer lugar fenómenos políticos cuyas implicaciones han de ser vistas más allá de lo meramente funcional, como ha ocurrido de manera tradicional con la descentralización en Venezuela, y que dicho fenómeno pone de relieve el juego de reglas del poder en un escenario democrático distinto al establecido en las democracias protectoras, que si bien tenían la misma necesidad de un instrumental administrativo determinado, se desarrollaron en el marco de un proceso económico, cerrado y de consumo interno.

Estas transformaciones en la organización político-administrativa territorial del Estado, por la vía de la descentralización en la que se incluyen las iniciativas de la creación de redes sociales –fortalecimiento de las ONG’S, organizaciones sociales, puestas en boga en el marco de la reforma del Estado–, han implicado de igual modo transformaciones en los recursos de poder de los actores y en sus relaciones recíprocas para alcanzar y promover sus objetivos, así como para la defensa de los mismos; la cuestión está en que se legitiman por parte del Estado aquellos intereses y objetivos que tengan mayor capacidad de eficiencia, y no necesariamente aquellos que sean del interés político de las mayorías.

La sociedad que se desprende de tal visión es una de tipo aparentemente despolitizado, cosa que resulta utópica, puesto que toda sociedad por naturaleza es politizada; lo que está claro en esta posición es la visión neutral que desde algunas posiciones tecnocráticas suelen atribuirse al Estado y al proceso de descentralización en general, así como a la organización de la sociedad, y a la incorporación de la ciudadanía en la administración del Estado, en un intento por ocultar que tal visión, tanto del Estado como de los mecanismos de organización de la sociedad, corresponden en sí mismos con una visión política cónsona con los intereses, medios y fines del Estado neoliberal descentralizado.

2. Las organizaciones sociales para la eficiencia

La descentralización implica un proceso de transformación en la organización política y administrativa del Estado de acuerdo a un conjunto de patrones, fundamentalmente encontrados en lo que se ha llamado la modernización de la administración, gerencia pública o como lo han denominado algunos autores tecnocracia (Ochoa Henríquez, 1995), modelo a través del cual se tiende a privilegiar el logro de niveles de eficiencia como criterio de dirección de la administración descentralizada.

El término *modernización* está asociado, por lo menos hoy día, al proceso de reforma del Estado, y a los cambios que por la exigencia de nuevo modelo económico se vienen operando en la administración pública en general, "... la palabra modernización se asigna a los procesos de cambio y comprende una diversidad de transformaciones, que han encarnado preferentemente en medidas gubernativas tales como la privatización, desregulación y liberalización" (Guerrero, 1993: 7), este es el sentido y espíritu que ha prevalecido en el proyecto de reforma en Venezuela.

La modernización no es un proyecto fraguado exclusivamente en la década de los años ochenta y noventa como respuesta al contexto económico de expansión del mercado típico de este período histórico, es un proyecto del cual se ha echado mano cuando las condiciones de reacomodo económico lo ha requerido, de tal manera que al intentar comprender el fenómeno de la modernización administrativa es necesario poner atención a los períodos históricos en los cuales se produce, tal y como lo señala Guerrero (1993:13; 7): " En paralelo a las décadas de los sesenta y setenta, actualmente la modernización se trata dentro de una atmósfera de profunda crisis del orbe entero. La modernización es abordada como un mecanismo de superación de la crisis y un remedio general de los males de la época actual".

El autor señala varios enfoques teóricos sobre la modernización, desde aquél que pone fundamentalmente el acento en lo político, el cual revela que la modernización, lejos de ser únicamente una transformación tecnológica, constituye

todas aquellas actividades, procesos, instituciones y creencias que están relacionadas con la elaboración y ejecución de la política autorizada, y la persecución y consecución de las metas colectivas (...) aquellos procesos de diferenciación de la estructura política y la secularización de la cultura política, y que incrementa la capacidad -la efectividad y eficiencia de realización de un sistema político (Coleman cit por Guerrero, 1993:13).

Por otra parte está la visión de la modernización como desarrollo de capacidades, al respecto señala Guerrero:

la modernización se relaciona con un proceso mayor del cual es una especie: el desarrollo. Consiste en la habilidad de desarrollar capacidades: la modernización es un caso particular de desarrollo y requiere tres condiciones: un sistema social capaz de realizar innovaciones constantes, sin desfallecer, y aceptar la posibilidad de cambio: estructuras sociales diferenciadas y flexibles, y una organización que brinde la capacitación y el conocimiento necesario para vivir en un mundo tecnológicamente avanzado (Guerrero, 1993: 20).

En este aspecto consideramos que la modernización administrativa más que un tipo de desarrollo de la sociedad en general, es un tipo de cambio del Estado para el crecimiento económico, y que las capacidades necesarias para ello deben apuntar al desarrollo de condiciones para que fluya la economía.

Esta última concepción se acerca bastante al ideal de modernización sobre la cual se soporta el proyecto de descentralización y reforma administrativa planteada en Venezuela. Una cosa queda clara es que la idea de modernización está íntimamente asociada a la adaptación, así como a la capacidad de absorber estos cambios (cambios en la dinámica económica) y convertirlos en mecanismos de funcionamiento (organización de las estructuras descentralizadas tales como las colectividades organizadas alrededor de ciertos intereses).

La nueva organización político-organizacional y administrativa a partir de la descentralización, requiere de la estructuración de una doble institucionalidad, por un lado encontramos las formas institucionales y organizacionales establecidas en las leyes regionales que regulan las competencias asumidas, y aquellas que se han de constituir en el seno de las colectividades, llegándose a formar un llamado tercer sector (Cunill, Bresser Pereira: 1999); ambas formas son el resultado de los acuerdos políticos en el seno de las regiones¹, en el segundo caso se ha realizado mediante procesos de privatización en nombre de la participación ciudadana, pero que en definitiva apuntan a una mayor flexibilización de la organización.

Las transformaciones administrativas que han tenido lugar en el sector público como resultado de la descentralización, se han promovido y aplicado a través de los planteamientos que integran los postulados de la gerencia empresarial-eficientista, lo que ha producido que este proceso, aparentemente se le vacíe de su contenido político. Este es precisamente uno de los aspectos donde los procesos de reforma del Estado en América Latina han

1 Se han creado desde Institutos Autónomos hasta Servicios Autónomos.

mostrado desde nuestro juicio, su mayor debilidad, pues se han convertido en un conjunto de propuestas destinadas fundamentalmente, a cambiar una institucionalidad ineficiente por una eficiente, obviando en dicha transformación aspectos inequívocos de la naturaleza de la administración pública producto de su proceso histórico-político e inserción en el contexto en medio del cual se han desarrollado.

Los procesos de modernización, y dentro de éstos por supuesto la descentralización, se han presentado como soluciones para solventar fundamentalmente estos problemas de eficiencia, mostrando debilidades para acometer una transformación integral de la administración pública en la que la cuestión de la participación y por ende la democracia sea un tema central y se haya convertido en un elemento constitutivo del instrumental del modelo de gerencia pública.

Es así como los objetivos a alcanzar en todos los modelos o propuestas para la modernización se sustentan, como ya decíamos, en la búsqueda de la eficiencia y de la democracia; estos objetivos son acompañados con otros de carácter complementario, tales como eficacia, bienestar social, equidad y una intensa promoción por parte de los gobiernos a los efectos de lograr legitimidad en el mercado de "clientes (en lugar de ciudadanos) y votantes", que les permita la permanencia en el poder.²

2.a. Creación de nuevas instancias organizacionales

Una cuestión importante dentro de la relación descentralización-eficiencia, está directamente asociada con la creación de estructuras e instituciones mediante las cuales se generen acciones desde la periferia al centro para la resolución de los problemas. La descentralización político-administrativa, y la subsecuente organización administrativa planteada hasta estos momentos, aparece como necesaria, pero no suficiente a los efectos de conformar una burocracia alterna a la centralizada, liberadora de creatividad local suficiente para lograr el desarrollo local. Ello debido entre otras cosas a las mediaciones de los partidos políticos regionales y nacionales.

2 Es a partir de la revisión del Consenso de Washington que los organismos internacionales "ampliaron la agenda de las reformas introduciendo, junto con las anteriores reformas económicas, la necesidad de reformas institucionales y de invertir en educación, dando origen a la actual discusión sobre el rol del capital social y humano en el proceso de desarrollo económico" (Fleury, 1999: 59), tal situación da lugar a condicionamientos sobre la eficiencia en el campo social a los Estados y apoyo de los multilaterales al proceso de descentralización de competencias de tipo social".

En este sentido señala Arocena (1991:21) "...Si no existe una sociedad civil rica en iniciativas, capaz de recibir las transferencias operadas por reforma político administrativa, existirá un proceso de cambio institucional con escasos efectos sobre el sistema centralizado de poder". A nuestro juicio la cuestión no estaría en la existencia, de una sociedad rica en iniciativas y en intereses, puesto que de manera efectiva y debido a la madurez alcanzada por la sociedad, ésta es poseedora de una agenda política que le es propia; la cuestión estriba en que estas agendas sociales, no han tenido la posibilidad de lograr conectarse efectivamente a las estructuras organizacionales a los efectos de lograr viabilidad, debido a que dichas organizaciones se han construido sobre la base de expectativas de eficiencia, más que sobre la necesidad de lograr un desarrollo de las colectividades en las cuales estas operan; es decir, que no se ha demostrado una capacidad para generar cambios a favor de un desarrollo social.

Estas capacidades se encuentran relacionadas con las posibilidades, políticamente hablando, más allá de las formalidades, de lograr la estructuración de canales autónomos para la participación política efectiva de los diferentes actores locales. La realidad nos indica, por lo menos en el caso venezolano, que "la forma" de hacer política en las localidades se ha resuelto mediante la construcción de alianzas y pactos circunstanciales sobre la base de resultados electorales y proyectos o figuras políticas nacionales para alcanzar poder o permanecer en él, y no sobre proyectos de desarrollo identificados por las regiones con visión largo plazo. Esta situación ha resultado en primer lugar, en una institucionalidad local precaria que le imposibilita llevar a cabo el desarrollo local y/o regional, y por el otro lado en la cooptación de planes y proyectos generados en el centro de la administración, desvinculados en gran medida de las realidades y necesidades de estas localidades y regiones; en el mejor de los casos se realiza una autonomía administrativa relativa y precaria más comprometida política y económicamente con proyectos de desarrollo económico nacional e internacional.³

- 3 La cuestión es ir más allá de las formalidades, "en la Ley Orgánica de Régimen Municipal venezolana, están contempladas el carácter y las competencias de las Juntas Parroquiales, sino también los parámetros legales en los cuales deben desarrollar su actividad. La LORM que entró en vigencia el 2 de enero de 1990, deja la impresión que abrió en forma definitiva el acceso a la participación ciudadana... Es difícil aseverar a estas alturas, después de la experiencia recorrida, que la existencia formal de estos organismos, como en muchos casos ocurre, y aun en los que llevan a efecto múltiples actividades con la comunidad, automáticamente estimulen, generen o permitan la intervención ciudadana" (Mouchet, 1998).

Observamos del mismo modo que la institucionalidad integrada por las colectividades organizadas en redes que se logran sobre la base de los elementos antes señalados, colabora con la eficiencia en dos sentidos; uno es hacia el nivel central, debido a que por medio de la descentralización y la creación de nuevos niveles de institucionalidad, se descentralizan por efecto los conflictos, típicos a la administración central, por la prestación de determinadas competencias, lo cual opera a favor de una eficiencia central. Otro sentido es en el nivel descentralizado que se logra mediante la aplicación del modelo de gerencia pública, cuyo criterio de dirección apunta al objetivo de eficiencia y cumple la función política de legitimación de grupos de poder.

Respecto a ello resulta interesante lo señalado por Sánchez Avendaño (2000:166), que estaría acorde con los planteamientos mediante los cuales se ha fraguado y desarrollado la descentralización y conformación de las redes populares para la ejecución de los planes de la administración pública.

La descentralización como la integración, son procesos que exigen una reforma de la estructura política del Estado, que para lograrla se apoya en el concepto de subsidiariedad. De esta manera, tanto las entidades descentralizadas como los órganos de integración subsidian al gobierno central en la toma de decisiones, esta situación tiene una gran ventaja, dado que ya no es un Gobierno lejano el que decide sobre cierto tipo de situaciones, sino que lo hace una entidad mucho más involucrada y comprometida con las particularidades de los temas sobre los cuales hay que tomar decisiones.

2.b. La Participación como mecanismo para la eficiencia

Como ya hemos referido, la participación aparece ligada formalmente hablando, a las propuestas de descentralización y de reforma del Estado en general, como lo expresa Finot (1999:84): “Estimular el involucramiento ciudadano en la gestión pública es ciertamente un objetivo político en sí, propio de la democratización... la participación resulta además un requisito indispensable para activar mecanismos de eficiencia en la gestión pública”.

De acuerdo a esto último, la participación ciudadana y la incorporación de las organizaciones sociales a la administración pública, que se desprende de las propuestas y procesos de descentralización, no es sólo aquella que garantice que los ciudadanos participen activamente en el diseño y ejecución de la política, debe además ser un tipo de participación que tenga como norte garantizar niveles óptimos de eficiencia, es decir que dentro del esquema organizacional-gerencial proveniente de la descentralización se requiere de una acción colectiva legítima de acuerdo a la calidad de las demandas y criterios propios del desenvolvimiento de la economía de mercado.

En líneas generales, el término participación ha venido empleándose para designar una gran cantidad de formas de participación. El tipo de participación ciudadana a la que nos estamos refiriendo sería aquella que es definida por Cunill en los siguientes términos; “en tanto portadora de determinados intereses sociales” (Cunill, 1991: 56), este tipo de participación que se ha desarrollado en el ámbito de una nueva forma denominada pública pero no Estatal (Bresser Pereira y Cunill, 1998) y que se ha expresado en la incorporación cooptada de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG'S), grupos de vecinos organizados y redes sociales, más allá de las tradicionales grupos representados por los trabajadores, empresarios, etc., lo que se ha denominado como un tercer sector, es decir un espacio de administración pública que no es estatal ni privado.

Resulta interesante recordar aquí los tipos de participación –siguiendo a Nuria Cunill (1991: 57), quien la clasifica de acuerdo a los niveles en los cuales se produce–. Podemos identificar tres: 1) La macro-participación, que tiene lugar en procesos de dimensión nacional, 2) La participación de nivel intermedio la cual se da para definir políticas sectoriales o regionales y 3) La microparticipación, “referida a las materias más cercanas al destino cotidiano de los individuos y los grupos pequeños”. De acuerdo al momento de la administración, la participación puede ubicarse en cualquier momento de un continuo “que va desde el diagnóstico de la situación, la elaboración de opciones o decisiones o la formulación de políticas, programa o proyecto de desarrollo, pasando por la fase de ejecución y concluyendo en la fase de evaluación y control” (Cunill, 1991, cit. por Ochoa Henríquez y otros, 2000:304).

Partimos de la idea de que la participación ciudadana en el contexto de la descentralización ha estado operando dentro de los procesos de reestructuración administrativa, más como un elemento para el logro de la eficiencia, que para la profundización democrática que permita la incorporación efectiva de la organización social autónoma al proceso de toma de decisiones.

La participación vista así, pareciera ser un factor para desarrollar eficiencia en estas áreas de servicios sociales y producir un efecto contrario al tratarse de infraestructuras asociadas a la economía, lo que significa que al trasladar funciones de gestión y/o co-administración a las comunidades, la administración descentralizada logra entre otras cosas, cuando se trata de servicios sociales, disminuir los conflictos típicos que se derivan de dicha prestación; pero al tratarse de competencias de infraestructuras asociadas a la economía, la participación ciudadana introduce un elemento de conflicto que actúa en contra de la eficiencia. Ahora, se impulsa especialmente en el marco de la necesidad de llevar a cabo criterio de dirección de eficiencia con el cual este tipo de organizaciones es gerenciado (Kliksberg, 1997).

Como lo expresa Cunill (1991:12-13):

De cualquier manera, lo que cabe resaltar es que en el contexto de los regímenes capitalistas desarrollados la temática de la participación encuentra tanto un fundamento político como económico, según se interprete la crisis del Estado como una crisis de representatividad o de eficiencia. Primero aparece vinculada sobre todo a la necesidad de implementar formas que complementen los mecanismos tradicionales de participación política propios de las democracias occidentales. Ahora, se impulsa especialmente en el marco de llevar a cabo las estrategias de disminución del tamaño de los Estados, sea por vía de coproducción o de la transferencia directa de tareas públicas a organizaciones de transferencias a organizaciones para-gubernamentales o privadas.

Sostenemos que las estrategias para la participación e incorporación de las organizaciones sociales a los asuntos del Estado son de carácter tecnocrático y al servicio de proyectos políticos⁴, ya que están ligados a la búsqueda de la legitimidad para la eficiencia y eficacia de la nueva política económica y social del Estado, al proyecto del Gobernador (reelección o ascenso a nivel presidencial), a proyectos de reducción del tamaño del Estado; y/o a políticas del gobierno central. Al respecto señala Kliksberg (1984:42): "La insistencia en la participación popular, especialmente en la planificación, no ha respondido únicamente a fines democráticos, sino también al deseo de asegurar la eficacia de una política o un programa y su ejecución".

Con esto se plantea que la ejecución de ciertas y determinadas funciones que se realizaban por parte del Estado sean trasladadas a otras instancias; estas instancias son por un lado el sector privado, y por el otro el tercer sector; para ello son dos medios los utilizados, la privatización en cualquiera de sus formas, concesiones, ventas, *outsourcing*, (contratación de sector privado para realizar operaciones no medulares) etc. y la publicación (Cunill, 1997; Vilas, 1997) es decir, sacar del contexto estatal lo público y traspasarlo a la colectividad organizada.

Este tercer sector aparece como una estrategia clave en el funcionamiento de esta nueva institucionalidad descentralizada para la eficiencia,

4 Veamos lo que señala Ochoa Henríquez (1996:114) al respecto del fenómeno tecnocrático, "El punto de partida en la realización en los cambios administrativos lo constituye el ascenso de los técnicos con capacidad gerencial y racionalidad economicista, a los espacios con poder de decisión a los cargos de ministros, viceministros, directores, presidentes de empresas públicas, gerentes y, en general, a todos los cargos de dirección. Desde dicha posición los técnicos impulsan la estructuración de una organización tecnocrática".

como parte de un modelo de “gestión para la incertidumbre”, y de búsqueda de una “organización cooperadora”. En este sentido, Gomá y Brugué señalan: “Las autoridades políticas, por lo tanto, deben modificar el tipo de actuación que desarrollan, marcar prioridades y articular una red de actores que cooperen en su consecución” (s.f. 214).

El modelo se basa entonces en la estructuración de una red, controlada desde el gobierno, que se encargue de ciertos asuntos de la administración pública. Apreciamos una especie de intercambio de roles, nuevos fines, nuevos medios, nos parece interesante lo que señala Vilas,

Instrumentación abierta del Estado en función de los intereses y líneas de expansión de las fracciones financieras y especulativas del capital que conducen a los procesos de acumulación en la etapa actual: manipulación de instrumentos de política, definición de políticas *ad hoc*: el Estado convierte en asuntos de prioridad pública el lenguaje, los objetivos y las prioridades privadas del capital financiero (Vilas, 1997: 162).

La propuesta del modelo se centra en la consecución de “ejecutores eficientes” de la política pública. Se trata de una tercera vía, una alternativa tanto a la llamada liberal a los programas administrativos, como a la llamada conservadora para que se aparte del mercado. Se trata de utilizar de un modo la influencia pública para conformar decisiones privadas, con el fin de alcanzar fines colectivos (Osborne y Gaebler, 1994). En este juego de palabras se trata de dejar sentado el supuesto valor central de la propuesta. A nuestro juicio el asunto está en los fines que persigue la estructuración de este modelo⁵, el cual apunta hacia el fortalecimiento de la eficiencia organizacional.

Kliksberg (1997) al tratar el tema de la gerencia social y la participación de la ciudadanía establece como una de las direcciones de trabajo avanzadas en este campo, la incorporación de metarredes, como mecanismo de eficiencia social, en tal sentido expresa: “Las sociedades que han obtenido mejores resultados en gestión social han logrado avanzar en el camino de articular sistemáticamente las posibilidades de aportes de los diferentes actores, y crear redes y metarredes que los integren”. A nuestro juicio las iniciativas de incorporación y construcción de este tipo de tejido social, deben estar elaboradas sobre la base de intereses comunitarios, colectivos, en el momento en que la estructuración de estos intereses se encuentren mediatiza-

5 Debemos aclarar que ésta es sólo parte del modelo de Osborne y Gaebler (1994), el cual está integrado por diez *items*, pero que apuntan hacia fines de eficiencia económica, objetivo primario de un Estado moderno.

dos por los partidos políticos, o el Estado mismo su capacidad generadora de una verdadera participación se verá reducida significativamente.

La incorporación de las organizaciones sociales, como un elemento de la transformación de la administración pública, por la vía de la aplicación de la gerencia, a objeto de alcanzar la visión neoliberal del Estado y la economía, vincula la participación ciudadana a la idea de la devolución a agentes (ciudadanos) accionadores o sujetos, de las funciones que de manera tradicional fueron realizadas por el Estado; lo que se quiere ocultar con esto, es que en definitiva, estas funciones son parte de la responsabilidad inherente a la naturaleza del Estado, de tal manera que encontramos en estos procesos de publicación (es decir sacar de la esfera estatal lo público), una suerte de privatización de la política pública en áreas no sensibles a la eficiencia económica.

Se desprende, desde los planteamientos para la descentralización que se han efectuado, que sería necesario aumentar el control por parte del Estado sobre la ciudadanía, básicamente sobre sus intereses y demandas, fundamentalmente en las áreas más sensibles, cuales son las de interés social, para aglutinar mediante redes a las organizaciones portadoras de dichos intereses, en espacios locales geográficamente determinados; ello daría mayor control al Estado y redundaría en una mayor eficiencia, porque las consecuencias de tal tipo de participación se presentarían como el producto de negociaciones compartidas, estableciendo de esta manera, niveles de legitimidad importantes en aras de la disminución del conflicto y así preservar la dominación del Estado a través de este renovado modelo de gerencia pública, ocultando el claramente identificable proceso de cooptación que viene inculcado en tales estrategias.

Esta situación nos permitiría explicar el carácter selectivo que la participación ciudadana ha tenido como instrumento o herramienta administrativa en procura de eficiencia en las competencias descentralizadas; es decir, la presencia de más formas de participación ciudadana en áreas sociales (competencias concurrentes) y menos en sectores integrados por competencias asociadas a la economía (competencias exclusivas), como son aquellas ubicadas en regiones geográficas de gran potencial económico.

3. La conformación de redes y mecanismos de participación en Venezuela a partir de la descentralización de competencias exclusivas y concurrentes

En el plano de la realidad la incorporación de la organización social en Venezuela a partir de la descentralización, no se ha materializado a favor de un mayor protagonismo de la sociedad y más bien ha resultado en un esque-

ma instrumental para la procura de mayor eficiencia en la administración pública; es decir que la participación ciudadana se ha convertido más en una estrategia gerencial y en un medio de cooptación por el Estado, que en un mecanismo para la profundización de la democracia. El Cuadro 1 presenta las diferentes formas de participación generadas a partir de la descentralización y tipo de competencias descentralizadas (exclusivas y concurrentes).

Cuadro 1

Formas de Participación generadas a partir del proceso de descentralización en Venezuela

Tipo de competencias	Formas de participación generadas	Impacto en la democratización
Exclusivas (aquellas asociadas a la economía)	1) Privatización de áreas no medulares en la administración de las infraestructuras (mantenimiento menor y asistencia gerencial). 2) Establecimiento de "formas" de participación del personal adscrito a las infraestructuras, mediante la aplicación de la "gerencia participativa" y de calidad, para la resolución de problemas menores de gestión. 3) Participación de los usuarios, mediante la política de acercamiento al cliente, en la que se le consulta la opinión respecto al servicio (aeropuertos).	Desde el punto de vista de la participación ciudadana este tipo de participación no resuelve los problemas de interés colectivo de la comunidad, y por otro lado según los resultados obtenidos no ha coadyuvado a la democratización del capital. Es el resultado de los intentos por aplicar la gerencia moderna, pero que no ha tenido mayor seguimiento a lo interno de las organizaciones por el carácter espasmódico y de ensayo y error, y respecto a la sociedad no se ha vinculado a los sectores inmediatos de la colectividad en la cual opera. Corresponde a la aplicación del "Marketing" como estrategia general de la modernización administrativa y por otro lado a legitimar la acción gubernamental regional.

Tipo de competencias	Formas de participación generadas	Impacto en la democratización
Concurrentes (asociadas al desarrollo social, salud, educación etc.)	1) Participación del tercer sector para actividades de co-administración de ciertos servicios y experiencias, 2) La autogestión como forma de participación de la colectividad en el financiamiento de servicios. 3) Control social de las comunidades sobre obras y proyectos.	Se observa una forma de participación ciudadana de carácter administrativo, es decir en la ejecución de la política, más no en la generación de la misma, ni en la evaluación. Hay una mayor responsabilidad de la comunidad en los resultados de la ejecución, así como una clara cooptación, a pesar de tratarse de áreas de interés colectivo (salud, educación).

Veamos como se ha desarrollado este proceso de acuerdo al tipo de competencias:

3.a. Competencias exclusivas

La conformación de mecanismos tendientes a la incorporación de estrategias organizativas por parte de la sociedad (conformación de redes, ONG'S vinculadas a los servicios etc.) ha avanzado más rápidamente en la administración de las competencias exclusivas, es decir, aquéllas directamente vinculadas a la economía. Diversas razones han favorecido esta situación de acuerdo a Ochoa y otros (2000).

En primer lugar el capital globalizado se moviliza con facilidad en la búsqueda de ventajas, “el poder actuar en tiempo real a grandes distancias gracias a la utilización de las nuevas tecnologías, ha permitido al capital plantear una estrategia global, articulándose sin trabas ni ataduras espaciales o temporales con objeto de reforzar su posición competitiva” (Delgado, 1997:52). La creación de condiciones para que los capitales sean competitivos y en consecuencia les resulte atractivo ingresar en nuestros países es por lo tanto una tarea fundamental del Estado neoliberal, contexto en el cual es imprescindible la dotación adecuada y moderna de la infraestructura estrechamente ligada al comercio internacional, tales como puertos, aeropuertos y carreteras.

En segundo lugar, si la eficacia del servicio de infraestructura a la economía es importante para la apertura comercial, también es necesaria para la legitimación del Estado; éste está siendo cada vez más presionado hacia la incorporación de prácticas de gestión eficaces y eficientes, presio-

nes que se originan por una parte, del capital, el cual negocia hoy directamente con el poder subnacional.

En tercer lugar, está el hecho de que los gobernadores por lo general desde que asumen el poder se programan para competir en las elecciones nacionales y reelección a nivel estatal, lo cual los compromete al logro de ciertos niveles de eficiencia que si bien el mayor impacto está en las competencias concurrentes por su alcance social, no es menos cierto que la gestión en infraestructura es más visible y facilita demostraciones de gerencia eficiente.

Otro aspecto estaría vinculado, a la concepción que la participación ciudadana ha tenido con relación a la eficiencia; veamos lo que al respecto señala Kliksberg (1998: 198): “la participación de la comunidad es por lo general considerada como un obstáculo a la eficiencia, incluso para organizaciones sociales, se cree que “montar un proyecto con componentes participativos implica toda una serie de operaciones adicionales a su mera ejecución directa que significa costos económicos”, lo cual “generará costos y alargará los plazos”, lo que tendría efecto negativo en la eficiencia. Si esto es así para los proyectos sociales, la participación tiene menos posibilidades en proyectos económicos del Estado, en tanto que el ciudadano no es el usuario o cliente como se le llama hoy en día. Hay en el fondo, una concepción formalista de la organización, donde “el orden, la jerarquía, el mando, los procesos formalmente regulados, y una percepción verticalista y autoritaria de la organización, son la clave de la eficiencia”.

3.b. Competencias concurrentes

Como ya hemos señalado, con relación a las competencias concurrentes (aquellas de tipo social) la descentralización no se ha desarrollado a la par de los casos de las competencias exclusivas; diversas razones favorecen a este estado de cosas, de acuerdo a lo planteado por Ochoa y otros (2000)”; la de mayor peso está a nuestro juicio en el hecho que la reforma social no formó parte de la agenda de la modernización del Estado, en la primera generación de reformas.

A esta situación antes señalada se le suma el deterioro de las condiciones sociales de la población, por la vía de la aplicación de una serie de paquetes económicos desde finales de la década de los años setenta y principio de los ochenta, lo que ha hecho que ocurra una gran movilización social y el aumento significativo de demandas a la administración pública, lo que pone en peligro la legitimidad del Estado; esto unido a la crisis fiscal, presiona para la búsqueda de estrategias hacia la eficiencia estatal.

Al igual que con las competencias exclusivas, una de las estrategias utilizadas en función de la eficiencia ha sido la creación de entes descentraliza-

dos para administrar las funciones sociales que han asumido las gobernaciones a raíz del proceso de descentralización. Tales funciones se originan de dos fuentes:

Primero, la que deviene del proceso de transferencia de competencias y servicios... Segundo, y como expresión del nuevo marco de relaciones y compromisos creado por el efecto desencadenante de la descentralización –materializada principalmente con la elección directa del Gobernador y la emergencia de un nuevo liderazgo–... abre hoy espacio para el despliegue de actividades e iniciativas que, sin mediar o esperar la transferencia, enfrentan demandas y exigencias por largo tiempo desatendidas (Hernández, 1997:355).

Para administrar estas funciones sociales se han creado numerosas fundaciones, es decir formas jurídicas del derecho privado sin fines de lucro, lo que les permite tener autonomía de la dinámica burocrática populista tradicional. Esto ha facilitado incorporar estrategias para flexibilizar el trabajo y ambigüedad en las relaciones laborales, lo cual se dificulta en la administración central.

La participación de los usuarios de servicios sociales en su administración, ha sido otra de las estrategias ensayadas por las gobernaciones en la búsqueda de eficiencia, además de las que se imponen a través de políticas nacionales sectoriales, tal es el caso de las Juntas socio-sanitarias y las Juntas socio-hospitalarias en el campo de la salud y de las Juntas de Padres y Representantes en el sector educativo. A nivel estatal la participación en las competencias concurrentes o sociales ha tenido lugar con diferencias entre los Estados (Ochoa y otros; 2000).

Un aspecto característico de la conformación de instancias organizativas para la participación ciudadana, fuera del momento de la ejecución, ha sido muy escaso, Sin embargo algunas experiencias interesantes se han presentado –aunque muy debilitadas actualmente, según los funcionarios–, producto de la crisis de disponibilidad de recursos financieros por la cual pasan hoy en día las gobernaciones. Un estudio realizado en dos estados venezolanos de gran potencial económico (Zulia y Carabobo) en los que avanzó significativamente la descentralización durante los primeros cinco años de la década de los años noventa, reveló las siguientes experiencias (Ochoa, Córdova y Leal, 2000):

1) **Los Foros de Consulta Vecinal:** En el estado Carabobo, mediante esta instancia el gobierno regional de ese estado escucha a 1300 Asociaciones de Vecinos que son convocadas mensualmente en las parroquias, por parte de Gobernador a través de la Secretaría de Desarrollo Social, para tratar problemas en las áreas: Salud, Educación, Seguridad Pública y algunas otras que se consideran pertinentes. El funcionamiento del Foro consiste en

la organización de mesas de trabajo por áreas, se discuten sus necesidades, las cuales son planteadas al final del día al Gobernador, quien en ese momento asume compromisos para la solución de problemas, conjuntamente con el funcionario respectivo. Se trata de consulta a las Asociaciones de Vecinos para diagnosticar problemas y dar soluciones inmediatas. Estas decisiones son monitoreadas por las asociaciones. Ahora bien, como su nombre lo indica, los Foros de Consulta Vecinal, son estrategias de participación consultiva, no vinculante, que pueden alimentar cualquier momento de la gestión, pero sin capacidad de decisión y control por parte de los vecinos.

2) **La Casa del Vecino:** Es un Programa que “se encarga de canalizar todas las gestiones que competen a los problemas de emergencia, así como las de mediano y largo plazo” (Gobierno de Carabobo, 1997). Es además de un programa muy conocido en Valencia, la capital del estado y otras ciudades, donde el ciudadano acude a plantear sus problemas, los cuales son procesados por la Dirección General de Participación Vecinal de la Secretaría de Desarrollo y Seguridad Social, así como por otras instancias de la Gobernación, a las cuales se les asigna un horario de atención a la semana en la Casa del Vecino. Es un trabajo como sus mismos funcionarios señalan, de gestión de problemas ante las instancias respectivas.

3) **Los Comités Parroquiales en el estado Zulia:** realizados en 1996, intentando utilizar el método ALTADIR propuesto por Carlos Matus (1997). Estos Comités eran una especie de Asamblea con miembros de organizaciones de la comunidad seleccionadas previamente, privilegiándose organizaciones establecidas; nótese que no era con las Asociaciones de Vecinos como en Carabobo. La Gobernación por intermedio de la Dirección de Desarrollo Social y del Consejo Zuliano de Planificación (CONZUPLAN), acudía a las reuniones con un listado previo de necesidades detectadas, a partir de las cuales la comunidad debía valorar de cinco a diez necesidades en orden jerárquico. A estas reuniones eran invitados además organismos municipales como el responsable de la dotación del gas y nacionales como el de suministro de agua.

Se trata inicialmente de una participación “consultiva”, pero intervenida, lo que Fadda (1990:39) denomina participación cooptativa, la cual ocurre “cuando las actividades de las ‘no élites’ fueran canalizadas a la toma de decisiones e implementación de políticas tendientes a objetivos preconcebidos por las Autoridades”. El propósito de fondo de este proceso “técnico” era frenar demandas y hacer más eficaz la gestión. En un segundo momento la participación sigue siendo consultiva, pero se pierde el control “técnico” y en lugar de filtrar demandas, éstas se agregan, lo cual es explicable por la aspiración de reelección del Gobernador, quien además en los actuales mo-

mentos, después de su reelección no oculta sus aspiraciones de continuar en la vida política (Ochoa y otros, 2000).

4) **Actividades de control comunitario:** Consiste en solicitar el aval de las asociaciones de vecinos y comunidad en general, una vez concluidas determinadas obras sociales (construcción de obras públicas escuelas, brocales, aceras, caminerías, asfaltados, cloacas, red de gases etc.), sin el cual no se da la orden de pago. Esto ha llevado a que el responsable del control ejerza vigilancia frecuente sobre la obra, para lo cual se les da acceso a las especificaciones de ésta, lo que de alguna frena desviaciones del proyecto por parte de los contratistas y en definitiva contribuye a la eficiencia estatal. Este tipo de participación transfiere la responsabilidad del control de la calidad de las obras y pone limitaciones a estas mismas comunidades al momento de reclamos sobre desperfectos o daños ocultos de los trabajos realizados.

5) **Ejecución de proyectos:** Fundamentalmente, y como lo hemos ya referido con anterioridad, el proceso de modernización de la administración pública y dentro de esta estrategia la descentralización, busca como uno de sus elementos constitutivos el logro de ejecutores eficientes. Veamos algunas referencias a ciertos proyectos concretos que se han realizado en una especie de ensayo y error. La autoconstrucción de viviendas a través del Instituto de Desarrollo Social (IDES); el programa de hogares de cuidado diario y multihogares en los cuales un vecino asume la tarea de atender con transferencias de las gobernaciones, hijos de madres trabajadoras; la reparación de algunas vías rurales con la participación de Asociaciones de Ganaderos y otras obras en las que las ONGS han jugado un papel preponderante. Si bien esta constituye una estrategia tendiente a disminuir el clientelismo y promover la democracia, se deben realizar esfuerzos para que tales esfuerzos, que por demás le dan a la gestión pública mayor flexibilidad y por ende eficiencia, se realicen dentro de los contextos que favorezcan la democracia interna de los proyectos.

Un aspecto de vital importancia para el análisis de la conformación y funcionamiento de estas organizaciones en el caso venezolano, la revitalización de la movilización y "la llamada participación social" presente hoy día en Venezuela, es el producido debido a la casi desaparición de los partidos políticos tradicionales en el país, de tal manera que en el intento por ocupar los espacios dejados vacíos por estos, las organizaciones, han perdido su esencia y su verdadera vocación cual es la de lograr participar en las decisiones de las colectividades. Al intentar suplir el espacio de los partidos, las organizaciones sociales se han convertido en grupos que persiguen el poder, que si es una condición de los partidos políticos. Se observa entonces que las experiencias que se han producido en Venezuela en materia de participa-

ción desde la década de los años setenta, nacidas con fines de asistencia social, se han desarrollado hasta llegar a ser, en este momento un actor mediador importante, en el centro del debate político al estilo de los partidos políticos a los que intentan suplantar.

Hemos señalado con anterioridad que la concepción proveniente de los mecanismos de modernización administrativa del Estado, dentro de ellos muy particularmente la descentralización como uno de sus programas más resaltantes, ha impulsado la conformación de redes, metarredes, y la organización ciudadana con fines gerenciales, es decir la dirección es que estas organizaciones se conviertan en ejecutores flexibles de la política pública, convirtiéndose así, a nuestro juicio en una suerte de apéndice de la administración pública, por lo que la cuestión de la participación ciudadana y por ende la profundización de la democracia por esta vía, es muy discutible.

La cuestión de la búsqueda de la democracia mediante la participación ciudadana y la activación de las organizaciones sociales, está comenzando y por supuesto se está debatiendo entre los vaivenes de las fuerzas políticas, porque la organización social es una forma de hacer política por supuesto diferenciada de los intereses de los particulares y del Estado, cercana y comprometida con los intereses de sus miembros.

Conclusiones finales

La conformación de las redes y de todas aquellas organizaciones sociales alternas a la administración pública nacidas al amparo de la descentralización, se ha efectuado con arreglo al logro de la eficiencia, mostrando un fuerte carácter cooptativo, en consecuencia el bienestar social, sigue siendo una idea sin ejecutar. Diez años después de iniciado el proceso de descentralización es muy poco lo que los gobiernos regionales han hecho respecto a la participación ciudadana que potencialmente conduzca a una transformación real de la democracia en el país. Organizaciones políticas tanto regionales o nacionales reproduciendo en gran medida las mediaciones características típicas del modelo centralizado de la administración pública, que el proceso de descentralización intentó desmontar, por lo menos desde el discurso.

Las iniciativas de participación y conformación de organizaciones sociales han sido penetradas, cuando no organizadas por el Estado y/o particulares sobre la base de intereses y objetivos diseñados en otras instancias, disminuyéndose así la autonomía e independencia, ocasionando que estas organizaciones políticas tanto regionales como nacionales, reproduzcan las mediaciones propias del modelo centralizado de la administración pública.

Se observa una tendencia en las organizaciones sociales a suplantar el espacio dejado vacante por los partidos políticos, en la mediación tradicio-

nal de la democracia, lo que ha imposibilitado que su efecto democratizador e inclusivo de los ciudadanos se cumpla.

Referencias bibliográficas

- AROCENA, J. (1991) "Algunas dimensiones del concepto de descentralización, en Dieter Nohlen (Compilador-Editor) **Descentralización política y consolidación democrática, Europa y América del Sur**. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, Colección Síntesis.
- BOBBIO, N. (1994) **El Futuro de la Democracia**. Tr. José Fernández Santillán, México: Fondo de Cultura Económica.
- BOZO, A.J. (1996) "Concertación Política entre actores Sociales: el reto de la Democracia venezolana". **Frónesis**, Vol. 3. Instituto de Filosofía del Derecho. Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela.
- BRESSER PEREIRA, L. y Cunill Grau, N.. (1998) **Lo público no estatal en la reforma del Estado**. Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Paidós.
- BRESSER PEREIRA, L. (1999). **Reforma del Estado para la Ciudadanía**. tr. Carlos Sánchez. Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD), Teudeba, Caracas, Venezuela.
- CUNILL, N. (1991). **Participación Ciudadana**. Centro Latinoamericano para el Desarrollo, (CLAD), Caracas, Venezuela.
- CUNILL, N. (1997). **Repensando lo público a través de la sociedad, nuevas formas de gestión pública**. Centro Latinoamericano para el Desarrollo, (CLAD), Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela.
- DE LA CRUZ, R. y otros. (1992) **Descentralización. Gobernabilidad. Democracia**. Editor Helena González; Nueva Sociedad, COPRE-PNUD, Caracas, Venezuela.
- DELGADO CABEZA, M. (1997) "Globalización en Actores y Atrezzo" en ¿Trabajo Voluntario o participación ciudadana? Elementos para una Sociología del tercer sector. Madrid, Editorial Tecnos S.A.
- FADDA, G. (1990) "La participación como encuentro: discurso y praxis urbana", Caracas, Venezuela, Fondo Editorial Acta Científica y Universidad Central de Venezuela.
- FINOT, I. (1999) "Elementos para una orientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina" en **Reforma y Democracia Revista del CLAD**, N° 10 Febrero, Caracas, Venezuela.
- FLEURY, S. (1999) "La Reforma del Estado en América Latina", **Revista Nueva sociedad**, N° 60, Caracas, Venezuela.
- GOBIERNO DEL ESTADO CARABOBO (1997) "Casa del Vecino" material informativo, Valencia, Venezuela
- GOMÁ, R. y BRUGÉ, Q. (s.f.). **Nuevos modelos de Gestión y Organización Pública**. Universidad Autónoma de Barcelona, España.
- GUERRERO, O. (1993). **El Estado en la era de la Modernización**. México: Plaza y Valdés Editores.

- HALDENWANG, C. (1990). "Hacia un concepto politológico de la Descentralización del Estado en América Latina". **Revista EURE**, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile. Vol. XVI, N° 50, Diciembre, Santiago de Chile, Chile.
- HELD, D. (1993). **Modelos de Democracia**. Madrid: Edit. Alianza Universidad, Ciencias Sociales.
- HERNÁNDEZ, H. y otros (1993) "Transferencia y privatización del Puerto de Maracaibo". Cátedra Derecho Público, Maestría en Gerencia Pública, Profesor Pedro Bracho Grand, Universidad del Zulia (mimeo).
- KLIKSBERG B. (1997) "Hacia una gerencia social eficiente. Algunas Cuestiones Claves". **Revista Venezolana de Ciencias Sociales**", Vol. 1, N° 1, Cabimas: Universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt.
- KLIKSBERG, B. y otros (1984). **La Reforma de la Administración Pública en América Latina**. Madrid: Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, Colección Administración Pública en América Latina.
- KOHN W., C. (1996) "Los sujetos Metafísicos de la Teoría Demo-Liberal: Prolegómenos". **Revista de Filosofía**, Vol. 23, N° 1, enero-junio. Maracaibo, Venezuela: Centro de Estudios Filosóficos, Facultad de Humanidades y Educación, Universidad del Zulia.
- LECHNER, N. (1993) "A la búsqueda de la comunidad perdida", en **Liberación y Desarrollo en América Latina**". Chile: CEP.
- MATUS, C. (1997) **Los tres Cinturones del Gobierno**. Caracas: Fondo Editorial Altadir.
- MOUCHET CASAS, A. (1998). "El contrato social de la Gestión local: La participación ciudadana en acción". Caracas: FUNDACOMUN.
- OCHOA HENRÍQUEZ, H. (1995) **Empresas Públicas y Dirección Tecnocrática en Venezuela (1984-1991)**. Maracaibo, Venezuela: Edit. EDILUZ.
- OCHOA HENRÍQUEZ, H. (1996). "Tendencias tecnocráticas del aparato público latinoamericano". **Estudios Latinoamericanos**, Año III, N° 5 enero-junio México.
- OCHOA HENRÍQUEZ, H., CORDOVA, Edgar y LEAL, Gleccy (2000) "Participación y descentralización en Venezuela". **Convergencia Revista de Ciencias Sociales** Año 7, N° 21 enero-abril. Universidad Autónoma del Estado de México.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1994). **La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público**. Barcelona: Ediciones Paidós.
- SÁNCHEZ AVENDAÑO (2000) "Tendencias Globales. De la descentralización a la regionalización". **Nueva Sociedad**. N° 166, marzo-Abril, Caracas, Venezuela.
- VILAS, C.M. (1997) "La Reforma del Estado como Cuestión Política". **Cultura y Política**. N° 8, Primavera, Universidad Autónoma de Metropolitana de Xochimilco, México.