

JL3824
D4278

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
CENTRO DE ESTUDIOS POLITICOS Y SOCIALES DE AMÉRICA LATINA
CEPSAL

POSTGRADO EN CIENCIA POLÍTICA

Tesis de Maestría

EFFECTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO EN EL LIDERAZGO Y LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

*El caso de los municipios Cardenal Quintero,
Pueblo Llano y Rangel del Estado Mérida*

SERBIULA
Tulio Febres Cordero

Tesista
Ing. Nelson Pulido M.

Tutora
Dra. Rita Giacalone

Mérida - Venezuela
Diciembre 2000

DONACION

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
CENTRO DE ESTUDIOS POLITICOS Y SOCIALES DE AMÉRICA LATINA
CEPSAL
POSTGRADO EN CIENCIA POLÍTICA
Tesis de Maestría

***EFECTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO
EN EL LIDERAZGO Y LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA
El caso de los municipios Cardenal Quintero, Pueblo Llano y Rangel
del Estado Mérida***

Tesista

Ing. Nelson Pulido M.

Tutora

Dra. Rita Giacalone

Mérida, Diciembre 2000

A Licia, Carmen y Felix

Este trabajo de tesis de maestría en Ciencia Política se enmarca dentro del “Programa Interdisciplinario para la Gestión Sostenible de la Agricultura en los Altos Andes del Estado Mérida”, Proyecto ULA-FONAIAP-IVIC-CONDESAN, el cual brindó un extraordinario marco de referencia para el desarrollo de la investigación.

La tesis fue realizada gracias al apoyo de distintas dependencias académicas y administrativas de la Universidad de Los Andes:

- Proyecto CVI-PIC-0398, del CDCHT, que aportó los recursos para el desarrollo del trabajo de recopilación de datos para esta tesis.
- Programa de Adiestramiento y Capacitación, PAC, del personal administrativo, técnico y obrero de la Universidad de Los Andes, que concedió dos días hábiles de permiso semanal en mi condición de empleado y aportó recursos económicos para la compra de material bibliográfico y la cancelación de los aranceles para la inscripción de la presente tesis en el Consejo de Estudios de Postgrado, como requisito para optar al grado de Magister en Ciencia Política.

Agradecimientos

- A la profesora Rita Giacalone, tutora de la tesis, por sus orientaciones y su estímulo.
- A la profesora Maximina Monasterio por motivarme a participar en este importante proyecto.
- Al profesor Luis Llambí por sus recomendaciones.
- A Eliecer Arias por sus informaciones iniciales.
- Al ingeniero Adrián Aro, la economista Yanet Peña y al Personal del UEDA – Mérida por la valiosa información suministrada sobre descentralización agrícola, datos sobre el sistema de producción de papa en el estado y por facilitar contactos para obtención de información en diferentes instancias del gobierno nacional.
- Al ingeniero Simón Riveros y al equipo técnico de la empresa de extensión Agrícola Seragro 2005, del Municipio Cardenal Quintero, quienes me acompañaron en los primeros pasos de esta investigación.
- Al ingeniero Wilmer Chacón, al Sr. Ramón Paredes y al equipo técnico de la empresa de extensión Agrícola Imprabelcha, del Municipio Pueblo Llano.
- Al Ingeniero Jairo Lima, al Sr. Carlos Marcó y el equipo técnico de la empresa de extensión Agrícola “Técnica Carlos Marcó” del Municipio Rangel.
- A Marleiba Arismendi, a Ramón Corrales y especialmente, a Heriberto Araujo del Centro Campesino el Convite de Mucuchíes.
- A la Sra. Silvia Lowenstein compañera de varias incursiones y extraordinarias experiencias en el mundo de la papa y las hortalizas, por su valiosa colaboración.
- Al economista Alfredo Núñez por sus valiosas informaciones y por su desprendida amistad.
- Al ingeniero José Salas del FONAIAP por la valiosa información y por mostrarme que el futuro de la producción de papa está en la obtención de una buena semilla.
- A Edgard Suescún, Migni Guerrero, José Angel Valencia y Carlos Avendaño por su valiosa información sobre la organización de los productores del Municipio Rangel.
- A Pulio Paredes, Emilio Paredes y Antonio Santiago por la valiosa información sobre la organización de los productores del Municipio Pueblo Llano.
- A Luis Guerrero, Gerardo Pérez, Libio Zerpa, Israel Montilla, Albino Uzcáteguí y en especial a los señores Orlando Montilla, Ing. Gerardo Ramírez y Douglas Uzcáteguí, por el tiempo que me brindaron y las informaciones sobre el Municipio Cardenal Quintero.
- Al profesor Rigoberto Andressen por el apoyo incondicional brindado en la fase de recolección de datos y realización de las encuestas.
- Al Dr. Manuel Dagert y a los compañeros de trabajo del CDCHT por el apoyo durante la realización de la tesis.
- A la Sra. Deysa Alarcón por su colaboración en todo momento.

- A Guillermo Soto (Yiyo) por sacarme de apuros con la computadora.
- A Mayde Dugarte por su cooperación cada vez que fue necesaria.
- A Vladimir Bolívar por su excelente trabajo de transcripción y la puntualidad en la entrega.
- Al personal de Biblioteca de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, especialmente a la Sra. Marfa.
- A Dulce y Virginia por su solidaridad, Secretarias del CEPSAL, siempre dispuestas a colaborar.
- A los profesores Enrique Neira, Luis Madueño, Alfredo Ramos, Antonio Rivas, Oscar Aguilera, María Inés Padrón, Alberto García Muller y Luz Pargas; quienes me facilitaron importante material bibliográfico que me permitió orientar la investigación.
- A la Sra. Soraida Carrasquero quien ha brindado un excelente apoyo al desarrollo de la tesis desde la Coordinación del Programa de Adiestramiento y Capacitación, PAC, del personal administrativo, técnico y obrero de la Universidad de Los Andes..

Resumen

La presente Tesis de Maestría abarca el análisis de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil en la zona geográfica comprendida por los municipios Cardenal Quintero, Rangel y Pueblo Llano del Estado Mérida, que en conjunto son los principales productores de papa y hortalizas de este estado. Para el estudio, tomamos como marco de referencia el efecto de la descentralización del Estado Venezolano en el liderazgo y la participación política de los ciudadanos en una región que ha venido adoptando importantes cambios en las instituciones políticas y en los mecanismos de participación de los ciudadanos, promovidos por la Reforma del Estado que comenzó a implementarse en Venezuela a partir del año 1989.

El análisis de las formas de organización política y social, de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil y de la cultura política de los ciudadanos es una tarea fundamental de la ciencia política donde se están imponiendo nuevos conceptos y paradigmas. Desde esa perspectiva, la ciencia política resultó sumamente útil para analizar las relaciones políticas existentes entre los diferentes actores presentes en la región con el fin de conocer su dinámica política, como un aspecto fundamental a ser tomado en cuenta para establecer elementos de apoyo que contribuyan a la implementación de propuestas de cambio en el sistema productivo a fin de lograr su sustentabilidad.

Nuestra investigación demostró que en esta región existe un alto grado de movilización, de participación y de agregación de intereses que se dan en torno de su actividad productiva principal, también constató que existe un liderazgo con gran arraigo entre los productores basado en una práctica consecuente y exitosa en la defensa de sus intereses. Este liderazgo, en un primer momento, estableció relaciones de clientelismo con los partidos políticos tradicionales, pero ésta relación está cambiando como consecuencia de los procesos de cambio político ocurridos en los últimos años en el país. Por otra parte, también se pudo constatar que la descentralización del Estado puede facilitar una mayor participación del liderazgo local en la formulación e implementación de una política agrícola acorde a las necesidades de los productores.

Finalmente, en esta región, la descentralización del Estado ha servido para fortalecer un tipo de liderazgo más democrático, y para ampliar la participación ciudadana con el establecimiento de nuevos canales e instancias de participación y consulta, con lo cual puede aumentar el poder de la sociedad civil en la región frente a las diferentes instancias del Estado.

ÍNDICE

Introducción	1
Capítulo I	
Clientelismo, descentralización y Sociedad civil en el sistema político venezolano	6
Clientelismo y democracia en Venezuela	7
La descentralización como replanteamiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil	19
Sociedad civil, participación y liderazgo	28
Resumen de los temas tratados en este capítulo	40
Capítulo II	
La organización y el liderazgo local de los productores agrícolas	44
Introducción	45
Marco histórico del cultivo de la papa en los valles altos andinos	45
Localización de los municipios bajo estudio	48
Características de los municipios	48
Organización de la sociedad civil	49
Los comités de riego	50
Federación Nacional de Productores de Papa	52
Organizaciones del Municipio Rangel	54
Organizaciones del Municipio Cardenal Quintero	59
Organizaciones del Municipio Pueblo Llano	61
El Liderazgo local	66
Resultados de las encuestas (cuadro)	68
Análisis del liderazgo joven	70
Influencia de las relaciones familiares en el liderazgo	73

Conclusiones Cap. II	76
Factores determinantes del liderazgo (cuadro)	79
CAPITULO III	
El liderazgo local de los productores y los partidos políticos tradicionales	82
Introducción	83
Dirigencia política y líderes de los productores	84
Relaciones entre líderes de los productores y dirigentes políticos	94
Relaciones entre líderes locales y partidos políticos (cuadro)	100
Conclusiones Cap. III	102
CAPÍTULO IV	
La descentralización del Estado, el liderazgo local y la participación de las comunidades	104
Introducción	105
Orígenes y evolución del proceso de descentralización en Venezuela	106
Cronograma de leyes y normas de la descentralización del Estado Venezolano	108
Efectos de la descentralización del Estado en los municipios bajo estudio	114
Efectos de la descentralización del Estado en la participación y organización de los productores	119
Conclusiones Cap. IV	122
DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES	125
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	138
ANEXOS	153

INTRODUCCIÓN

El desarrollo de la agricultura de los valles altos andinos en los últimos años está enmarcado en la convergencia de dos fenómenos, uno de orden económico y otro de orden político que podemos describir como:

- La disminución de la presencia del Estado Venezolano en el sector agrícola y su consecuente sometimiento a los vaivenes del mercado y,
- El fenómeno de la descentralización política con su transferencia de competencias a los municipios, en particular en materia de política agrícola.

Estos dos factores establecen el marco referencial en el que desarrollamos la presente Tesis de Maestría. Abordamos el análisis de una manera integral (combinando elementos históricos, políticos, económicos, sociales, culturales, etc.), de manera de asegurar una comprensión completa de la situación política y organizativa en la que se hallan las comunidades de la región bajo estudio, conformadas fundamentalmente por productores agrícolas, dentro de una economía en expansión cuya sustentabilidad está amenazada por los límites que la naturaleza impone al desarrollo agrícola de carácter intensivo. Este último, si bien es un problema de orden natural, ha adquirido dimensiones culturales y políticas, pues se requiere de la cooperación y la concertación para evitar el colapso de los sistemas por el uso irracional de recursos y tecnologías.

El análisis de las formas de organización política y social, de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil y de la cultura política de los ciudadanos es una tarea fundamental de la ciencia política donde se están imponiendo nuevos conceptos y paradigmas. El papel protagónico de las organizaciones de la sociedad civil, su interacción con las nuevas formas de organización del Estado y el surgimiento de nuevos liderazgos individuales y colectivos (Maestre, 1994) proveen las bases para intentar atacar desde una perspectiva más participativa el problema de la sustentabilidad del sistema agrícola.

Nos encontramos con una zona agrícola donde la producción ha alcanzado un alto nivel de crecimiento que, si bien ha traído beneficios económicos para los productores de la región, ha generado una excesiva presión sobre las porciones de tierra cultivable que, según los estudios realizados por expertos en ecología de alto prestigio internacional, están llevando este sistema productivo hacia su colapso, por la vía del agotamiento de su capacidad productiva. (Monasterio, 1996) Esta situación generaría una catástrofe de graves consecuencias, no sólo en el ámbito ecológico y productivo, sino en todas las actividades sociales de la región, es decir que las consecuencias sociales, económicas y políticas generarían una reacción en cadena que terminaría afectando a la región y al país. (Duek, 1998)

Como respuesta a este problema se ha planteado la necesidad de la intervención del conocimiento experto vinculado con el conocimiento tradicional campesino para desarrollar

un sistema de gestión que permita recuperar cualidades productivas para lograr la sustentabilidad, hoy amenazada, del sistema. (Proyecto ULA-FONAIAP-CONDESAN, 1998) Desde esta perspectiva, creemos que la ciencia política podría resultar útil para analizar las relaciones políticas existentes entre los diferentes actores presentes en la región bajo estudio, con el fin de conocer la dinámica política de esta región, como un aspecto fundamental a ser tomado en cuenta para establecer elementos de apoyo dentro de las comunidades que contribuyan a la implementación de propuestas de cambio en el sistema productivo a fin de lograr su sustentabilidad.

Nuestra investigación abarca el análisis del Estado y la sociedad civil y sus manifestaciones y relaciones en la zona geográfica comprendida por los municipios Cardenal Quintero, Rangel y Pueblo Llano del estado Mérida, que en conjunto son los principales productores de papa y hortalizas de este estado. Tomaremos como marco de referencia el efecto de la descentralización política del Estado Venezolano en el liderazgo y la participación política de los ciudadanos, desde dos puntos vista diferentes: la relación de los individuos con la sociedad civil y la relación de esta última con el Estado y sus distintos organismos en una región que ha venido adoptando importantes cambios en las instituciones políticas y en los mecanismos de participación de los ciudadanos y las comunidades, promovidos por la Reforma del Estado que comenzó a implementarse a partir del año 1989 y lleva una década influyendo en la vida política y social de esta región.

En concreto nuestra investigación se propone los siguientes objetivos:

- 1) Analizar las relaciones existentes entre el Estado y la sociedad civil en la zona de estudio, en el marco de la descentralización política del Estado Venezolano, como un elemento que introduce una serie de variables que influyen en este proceso de desarrollo y que pueden ser tomadas en cuenta para las propuestas de cambio en el sistema productivo
- 2) Estudiar el liderazgo local desde dos puntos vista: uno relativo a la dinámica propia de las organizaciones de sociedad civil y otro relativo a los líderes, como integrantes de la sociedad civil, en su relación con el Estado y sus distintos organismos, tomando como elemento de referencia la influencia local de la política agrícola del Estado Venezolano para el sector papero y de hortalizas.

Las hipótesis fundamentales que nos planteamos para la investigación son:

- 1) Entre los productores de papa y hortalizas de los municipios Cardenal Quintero, Pueblo

Llano y Rangel existe un liderazgo local relacionado con la ubicación de los individuos en el proceso productivo, por lo tanto, los factores más importantes que determinan ese liderazgo son de orden económico.

2) El liderazgo local estableció relaciones de clientelismo con los partidos políticos tradicionales, pero el proceso político actual venezolano caracterizado por la pérdida de legitimidad de los mismos y el fortalecimiento de la sociedad civil está cambiando la relación entre el liderazgo local y los líderes políticos tradicionales.

3) La descentralización política puede facilitar una mayor participación del liderazgo local en la formulación e implementación de una política agrícola acorde a las necesidades de los productores.

Un aspecto importante a destacar es que el estudio de los **“Efectos de la descentralización del Estado en el liderazgo y la participación política: caso de los municipios Cardenal Quintero, Pueblo Llano y Rangel del estado Mérida”** como objetivo fundamental de nuestra tesis de maestría, lo hemos abordado como un estudio de caso, pero no es un trabajo totalmente empírico, pues se vincula a un conjunto de hipótesis que surgieron después de un estudio sobre el estado del conocimiento acerca de temas relacionados con la descentralización del Estado, la sociedad civil, el liderazgo, el clientelismo, la participación política y la teoría política en general. A partir de estas hipótesis nuestro estudio se basó en la recolección de información sobre la dinámica política y social de la región bajo estudio, utilizando técnicas de entrevistas y encuestas indagatorias y posteriormente regresamos a la teoría para analizar la información recabada y comprobar las hipótesis planteadas, como lo recomienda el método científico.

Para diagnosticar y describir la situación del liderazgo local en la zona bajo estudio, partimos de la observación directa de los fenómenos políticos y sociales que están ocurriendo. Para ello nos formulamos un sistema de preguntas que apuntan a dar respuesta a las hipótesis planteadas:

- 1.- ¿Existe un liderazgo local?
 - ¿Cómo se manifiesta?
 - ¿Qué formas de organización asume?
- 2.- ¿Qué factores contribuyen a ese liderazgo?
- 3.- ¿Cómo se articula el liderazgo local con el sistema político?
- 4.- ¿De qué forma contribuye la descentralización política con el liderazgo local?
 - Papel de los partidos políticos.
 - Liderazgo independiente.
 - Organizaciones locales.

- Nuevos tipos de clientelismo.

Como metodología nos planteamos:

1. Realizar encuestas, entrevistas abiertas, diagnóstico-inventario de los organismos relacionados con el sector agrícola en la región de estudio. Estas encuestas se realizaron durante visitas a las comunidades en la región, donde también se usó el criterio de la observación participativa. Se llevaron a cabo entrevistas complementarias para confirmar los datos tomados.
2. Encuestas a los productores de papa para ubicar a los líderes.
3. Entrevistas a los líderes identificados y realización de historias de vida.
4. Contrastación de las historias de vida con informes de otros observadores de la comunidad.
5. Construcción de una matriz de liderazgo para reconocer su tipología.

Para tratar el tema de la descentralización política y su impacto en las estructuras de liderazgo local analizamos la aplicación de la misma en el país y en particular la descentralización agrícola, sobre la base de bibliografía publicada y no publicada, entrevistas y otras forma de recolección de datos. Con esta información configuramos las características del sistema descentralizado de las municipalidades de las regiones bajo estudio. Finalmente, para concluir el tema de la descentralización se volvió nuevamente a la bibliografía y tomamos nota de los cambios introducidos por la nueva constitución, para complementar las características de la descentralización agrícola de la región de los altos valles andinos, tomando en cuenta el nuevo documento constitucional.

CAPÍTULO I
**CLIENTELISMO,
DESCENTRALIZACIÓN Y
SOCIEDAD CIVIL
EN EL SISTEMA POLÍTICO VENEZOLANO**

En este primer capítulo nos planteamos un estudio a nivel conceptual de tres aspectos fundamentales que se interrelacionan a lo largo de nuestra investigación y cuya comprensión nos permitirá abordar y explicar los diferentes fenómenos políticos que encontramos en la región bajo estudio y a partir de allí poder arribar a conclusiones relativas a las hipótesis formuladas para el desarrollo de esta tesis de maestría.

El capítulo tiene tres partes:

A.- Clientelismo y democracia en Venezuela

B.- La descentralización como replanteamiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, y

C.- Sociedad civil, participación y liderazgo

Estos temas están relacionados entre sí, pero creímos conveniente separar su estudio para lograr una mayor comprensión de los mismos. Agregamos al final del capítulo: un resumen de los aspectos más importantes de los temas tratados y una síntesis que permite establecer la relación entre todos y cada uno de ellos.

A.- CLIENTELISMO Y DEMOCRACIA EN VENEZUELA:

Una forma de relación entre los sectores que conforman la sociedad, que ha estado presente a lo largo de la historia y que se mantiene en la actualidad, es conocida con el nombre de clientelismo. La relación patrón cliente ha asumido las más diversas manifestaciones y se caracterizó inicialmente por “... *la relación establecida entre un patrón ... económicamente poderoso y un grupo de individuos que vivían en su entorno para obtener beneficios a cambio de servicios y trabajos de manera incondicional.*” (Hanes, 1984:90) Por diversas razones de carácter histórico, económico y social, el clientelismo “*se convirtió en uno de los más sólidos patrones de actuación social.*” (Ramírez, 1991:55) y aún hoy se mantiene el intercambio de “favores” como un hecho cotidiano en diversos espacios de la vida pública y privada.

Los orígenes del clientelismo están ligados a los orígenes de la civilización occidental, según Alfio Mastropaolo:

... clientela se entendía como una relación entre sujetos de status diverso que se entablaba al margen de la comunidad familiar ... [era una] relación de dependencia económica y política al mismo tiempo, entre un individuo de

rango más elevado (patronus) que protegía a sus propios clientes, los defendía ... les asignaba una tierra para el cultivo y un ganado para que lo criara ... y uno o varios clientes ... que a cambio no sólo se mostraban sumisos y deferentes, sino que obedecían y ayudaban al patronus, defendiéndolo con las armas ... y prestándole ayuda ... (Mastropaolo, 1981:272)

En las sociedades latinoamericanas las instituciones religiosas, laborales, del Estado, y de otra índole, han sido nichos donde se estableció el clientelismo, arraigándose en la mentalidad de la población. Incluso hay quienes sostienen que si bien el clientelismo en una época actuó como factor de dispersión nacional alrededor de caudillos, fue posteriormente un factor fundamental de cohesión de los estados centralizados y ha permitido establecer un orden político basado en mutuos lazos de dependencia y lealtad. (Ramírez, 1991) Por ejemplo, en la historia política venezolana reciente, los partidos políticos que dieron la base organizativa al sistema político, recurrieron al clientelismo como forma fundamental de captación y mantenimiento de su base de apoyo.

Al analizar los efectos de la descentralización del Estado en el liderazgo y la participación política en la región geográfica bajo estudio hemos encontrado que el clientelismo es un elemento que está presente en las relaciones entre el Estado, los partidos y la sociedad civil, por ello nos planteamos en este capítulo estudiar a nivel de la teoría política en que consiste el fenómeno del clientelismo y sus manifestaciones en la vida política venezolana, en especial dentro del proceso de descentralización que se ha venido llevando a cabo a partir de 1989.

Se pueden definir las relaciones clientelares “... como transacciones de intercambio de bienes y servicios no comparables entre personas que tienen estatus y recursos desiguales.” (Hanes, 1985:4) Estas relaciones están caracterizadas por la dependencia de unas personas para con otras y generan desventajas debido a la desigualdad en la que se dan, sin embargo, aparentemente quienes participan de este tipo de relaciones obtienen diferentes niveles de beneficio, por ejemplo, “... el cliente ofrece deferencia, respeto y lealtad personal absoluta ... a cambio de acceso a la tierra, créditos, ayuda en momentos de apuros, etc.” (Hanes, 1984:91) La base del clientelismo está, por lo tanto, en la desigualdad en la distribución de los recursos y en la necesidad que tienen los sectores desposeídos de lograr el acceso a éstos, en un ambiente de debilidad del Estado para brindar protección social. En algunos casos el clientelismo sustituye la acción del Estado y en otros

se apoya en la discrecionalidad de los funcionarios para distribuir los recursos y beneficios que el Estado debe brindarle a la población. (Ramírez, 1991)

Hanes (1985), Ramírez (1991), Auyero (1999) y otros autores citados por ellos, han caracterizado el clientelismo como un sistema de relaciones entre individuos o agrupaciones de individuos que asumen unos la posición de patronos y otros de clientes, que en términos generales tienen el siguiente comportamiento:

1.- Relaciones interpersonales (patrón-cliente) de naturaleza difusa, intercambio de roles difíciles de identificar, relaciones de amistad básicamente instrumentales.

2.- Intercambio de bienes y servicios o la expectativa de obtenerlos a futuro.

3.- Relaciones desiguales, basadas en diferencias de poder y recursos. El patrón usa su influencia y relaciones para proveer protección o beneficios, o ambos, a una persona de status menor o cliente.

4.- Relación voluntaria, no basada en nexos legales ni contractuales que obliguen al cumplimiento de las obligaciones. Existe un sobreentendido de lealtad y reciprocidad entre ambas partes.

El clientelismo en el modelo político latinoamericano puede clasificarse en dos tipos: clientelismo tradicional y clientelismo corporativo. (Hanes, 1984) El clientelismo tradicional se basa en el intercambio restringido entre dos individuos, uno de mayor status o patrón y otro de menor estatus o cliente, quienes intercambian servicios y beneficios, dependiendo fundamentalmente de la riqueza del patrón, por una parte, y de la mano de obra y lealtad del cliente, por otra. Este tipo de clientelismo predominó en América Latina durante la colonia y hasta principios del siglo pasado, cuando las sociedades latinoamericanas eran esencialmente agrarias. (Hanes, 1985)

El clientelismo corporativo, por su parte, se presenta como una evolución debida a los cambios socioeconómicos ocurridos en la sociedad latinoamericana, que pasó de ser una sociedad esencialmente rural a una sociedad urbana, con alta migración campesina a las ciudades en busca de empleo en la industria, la cual no estaba en capacidad de dar trabajo a todos; ello hizo necesario buscar elementos en la sociedad que asumieran el papel de patrón y sirvieran para acceder a recursos y empleo. Esto coincidió con el interés de los partidos políticos que necesitaban la fuerza electoral que proporcionaba esa masa y, a cambio, le ofrecían la posibilidad de resolver sus necesidades de empleo y protección. De esta manera

se creó una red de intercambio de favores y servicios a cambio de apoyo político electoral, es decir, un nuevo tipo de clientelismo de base masiva o corporativo, según el cual *“grupos dentro del Estado o relacionados con él entraron en una relación de intercambio de bienes y servicios con algunos sectores de las clases populares.”* (Hanes, 1985:10) Esta relación se fue fortaleciendo en la medida en que el Estado fue concentrando recursos y poder y mayores posibilidades de los grupos organizados a su alrededor (partidos políticos) de repartir prebendas, favores y servicios a cambio de una relación de dependencia que les permitiera obtener beneficios políticos. El clientelismo corporativo cambió la relación cliente-patrón individual para adaptarla al proceso de modernización y al desarrollo creciente de las necesidades de los individuos y de las organizaciones de la sociedad civil, los cuales a través de este clientelismo se vinculan al Estado para obtener mayores beneficios y servicios. (Ramírez, 1991)

En esto coincide Alfio Mastropaolo cuando plantea que

... en las realidades políticas y sociales que están a caballo entre la tradición y la modernidad, en las que si bien se ha establecido un aparato político administrativo centralizado y un modo capitalista de producción, no se logra trastocar completamente las relaciones clientelistas como manifestación de las relaciones tradicionales y los vicios del sistema político preexistentes ... el mundo moderno atacó y trastocó la red de vinculaciones clientelares, las relaciones de dependencia personal se abolieron formalmente, pero éstas tienden a adaptarse y a sobrevivir a la administración centralizada y a las [nuevas] estructuras de la sociedad política (elecciones, partidos, parlamentos). (Mastropaolo, 1981:272)

El clientelismo moderno, por las condiciones de desarrollo histórico, económico y social en las que se da, tiende a diferenciarse del clientelismo tradicional en donde

... el patrono poseía un prestigio personal resultante de su status ... vertical, es decir de notable, en tanto que en el nuevo clientelismo lo que se implica son organizaciones [corporativo] y, por lo tanto, la relación que se produce también puede ser horizontal. A la vez, mientras el patronazgo ... era de naturaleza marcadamente afectiva, particularista y difusa ... de modo que era usual que el cliente mostrara gratitud ante la benevolencia del patrono, en el clientelismo actual lo que se valora son los beneficios tangibles. (Cazorla, 1995:36)

Sin embargo, aún persisten pautas tradicionales pero de carácter muy distinto: *“Permanece una relación de dependencia, pero ésta no implica una inferioridad social ...”* (Cazorla, 1995:36)

Hay cambios substanciales, pues en las sociedades modernas se ha formado toda una red de intermediarios entre el Estado y la sociedad, quienes pueden formar parte de las estructuras de los partidos o actuar como “agentes libres”, los llamados “Gatekeepers”, quienes “... controlan el acceso a un número limitado de recursos...” (Cazorla, 1995:40), y junto a los partidos políticos, sindicatos, grupos de presión, etc., controlan también la recaudación de impuestos, los seguros, las pensiones, servicios sanitarios y otros. Logran así una posición privilegiada en el reparto de beneficios y en la consecuente exigencia de devolución o contraprestación de favores. Este tipo de clientelismo realza el papel de los intermediarios de acuerdo a su efectividad y habilidad en la solución de problemas, llegando a adquirir capacidad de presión dentro de los partidos, con la amenaza de pasarse a otros partidos o de apoyar a determinada facción del mismo. (Cazorla, 1995) Este tipo de relación, la define Urbaneja, como la personalización de la política, donde el político maneja como un capital propio la legitimidad adquirida frente un electorado que está dispuesto a votar consecuentemente por él o por quien éste designe:

... eso lo convierte en un agente clientelar mucho más difícil de controlar desde el punto de vista de la disciplina partidista ... vemos dirigentes regionales de determinados partidos, que más que considerarse ya de ese partido, se consideran dirigentes de una clientela o de un electorado cautivo y, si le va mal [con determinado partido], sencillamente pasan a negociar ... con otros interlocutores... (Urbaneja, 1998:44)

El clientelismo moderno, en algunos casos, sigue teniendo un carácter personal, aunque se extienda a grupos organizados de personas. Aquí la dependencia se establece con individuos que forman parte de partidos u organizaciones corporativas o que tienen influencia en estos. Pero la mayoría de las veces se establecen verdaderas redes clientelistas con contactos y compromisos dentro y fuera de los partidos, que logran convertirse en facciones y grupos de presión que orientan las decisiones del partido en base a sus intereses o acuerdos de tipo clientelista establecidos con sectores de la sociedad civil. El proceso de evolución de la sociedad ha determinado cambios en el clientelismo y privilegiado a las organizaciones de tipo partidista, que junto a la forma tradicional de tipo personal, han desarrollado formas más complejas de esta relación. Como señala Cazorla (1995:45) “*el clientelismo partidista es definitivamente diferente del tradicional: es impersonal, de masas, es más frecuente. La máquina política [Maquinaria] exige actualmente una*

organización, casi siempre poderosa y compleja, frente a la vieja y simple relación entre los individuos.”

Por otra parte, es falsa la afirmación que se hace en círculos políticos de los países desarrollados, según la cual el clientelismo es un fenómeno de los países atrasados, con poco desarrollo político y social. El clientelismo también es un fenómeno de las sociedades modernas

... se puede hablar de clientela y de clientelismo fuera de las formaciones sociales atrasadas o en transición ... en un contexto como el de los Estados Unidos de Norte América que, si bien presenta en determinados sectores ... características de desagregación social parecidas a las áreas en vías de desarrollo, que como tales justifican fenómenos de tipo clientelar, presenta, sin embargo un clientelismo difundido a escala nacional que puede reducirse a la fragmentación de la sociedad civil en una pluralidad de grupos de interés en competencia recíproca. (Mastropaolo, 1981:273)

La misma afirmación es válida para los países de Europa occidental, donde

... muchos partidos usan la agregación de intereses simbólicos ... pero en cambio otros usan recursos más materiales como ... la incentivación individualista o cooperativa, que no prevé la agregación de intereses en un marco político, pero realizan un intercambio claramente clientelar entre los consensos electorales de los individuos y los grupos y los recursos que el Estado pone a disposición de los partidos. (Mastropaolo, 1981:273)

El clientelismo forma parte de la esencia de sociedades democráticas (también de sociedades no democráticas) y en muchas de ellas ha permitido su existencia y consolidación, independientemente de que introduce “disfunciones” que atacan a la democracia en su propia esencia, como lo afirma la siguiente cita:

En los sistemas democráticos de hoy abundan por doquier casos de clientelismo ... desde Japón a Francia, desde Estados Unidos a Grecia ... tales sistemas se ven perjudicados por las trabas que en su funcionamiento encuentran por parte del clientelismo de partido, que los ataca en su propia esencia, entre otros aspectos básicos, el de la igualdad de oportunidades y derechos... (Cazorla, 1995:45)

Observemos ahora el clientelismo en Venezuela, bajo la influencia del proceso de reforma del Estado. El modelo político surgido en Venezuela a partir de 1958, se podría considerar un modelo político de clientelismo corporativo, (Hanes, 1984) cuya estabilidad política estuvo determinada por la capacidad del Estado de mantener un consenso social basado en

la distribución de la renta petrolera a través de organismos del Estado que, a su vez, fueron controlados por los partidos políticos.

En efecto, a partir del Pacto de Punto Fijo, se estableció en Venezuela un sistema político que garantizaba a los partidos políticos el acceso a la formulación de políticas y al desarrollo de un programa mínimo de gobierno que permitía la estabilidad política al sistema. Este programa se basó en el desarrollo de la reforma agraria, la expansión de la educación y la política de industrialización por sustitución de importaciones, de acuerdo a un consenso sobre las políticas a seguir. Estas políticas tuvieron como punto de apoyo la creación y consolidación de clientelas alrededor de ministerios, gobernaciones y cargos con capacidad distributiva de recursos, ocupadas por miembros de los partidos firmantes del pacto.

A pesar de que ha sido el Estado ... quien ha proporcionado las prebendas económicas y sociales que garantizaron la adhesión de las masas al sistema político, los grandes ganadores han sido los partidos políticos, especialmente los del status, pero tampoco se ha excluido a los otros. Todos tienen su cuota de representación y por ende de patronazgo, debido a la importancia de los contactos personales, de la omnipresente "palanca", en el funcionamiento del sistema. (Hanes, 1985:18)

El modelo político establecido en la constitución de 1961 encontró en el clientelismo una forma de conciliación y negociación entre todas las clases así como de control de las demandas populares y de los niveles de conflicto, para garantizar la estabilidad del sistema. Por ello el sistema le confió a los partidos y a su forma clientelista de relación con la población, el compromiso de garantizar su supervivencia. Levine ,1997 (citado por Hanes, 1985:22) identifica las variables cruciales para el éxito de ese modelo:

(1) Organizaciones poderosas y lealtad popular hacia ellas; (2) Liderazgo autónomo y efectivo; (3) Condiciones económicas favorables ... [que] permiten la creación de lazos clientelistas masivos, que proporcionan la base de poder a las estructuras partidistas y mantienen la lealtad hacia ellas. A su vez, el liderazgo autónomo y efectivo que permite la reconciliación y negociación entre las élites ... proviene del nivel de control logrado sobre las demandas populares a través de las bases clientelistas de los partidos.

Los gobiernos que sucedieron al de Rómulo Betancourt (Acción Democrática, AD, 1959-1964) se basaron en el clientelismo para garantizar la estabilidad política, toda vez que las posibilidades del reparto de la renta petrolera se mantuvieron y se incrementaron. De

acuerdo con Sonntag (1988), el gobierno de Raúl Leoni (AD, 1963-1968) gobernó en base a la “unidad democrática”, que le permitió mantener las alianzas de su partido con otros. Esto permitió su supervivencia como partido ante las divisiones experimentadas por AD en los primeros años de la era democrática¹. A Raúl Leoni le sucedió el gobierno de Rafael Caldera (COPEI, 1968-1973), quien fortaleció el clientelismo como rasgo del Estado para gobernar, toda vez que su gobierno se mantuvo en minoría frente a AD, que le aventajaba en número de diputados y senadores en el Congreso y controlaba a las masas a través de las organizaciones sindicales y populares. En este sentido, el clientelismo “... *operó como un mecanismo adicional para su aceptación por parte de los grupos y clases integrados al pacto tácito, al igual que por los sectores populares que veían en éste uno de los pocos mecanismos para asegurarse algún tipo de integración a la vida económica de la sociedad ...*” (Sonntag, 1988:121)

El gobierno de Carlos Andrés Pérez (AD, 1973-1978), por su parte, constituyó una interesante etapa de desarrollo del clientelismo partidista.

En este periodo Venezuela contó con ... [un] increíble ingreso petrolero ... [que] originó a su vez la expansión de los patrones clientelares... Carlos Andrés Pérez recurrió a los antiguos disidentes del partido ... y magnificó nuevas figuras que se convirtieron en patrones clientelares de gran importancia dentro del régimen ... Venezuela aumentó substancialmente su presupuesto ... ese dinero fue destinado al desarrollo de infraestructura, se construyeron hospitales, escuelas, centros asistenciales y carreteras, mecanismos de irrigación y acueductos. De igual forma la administración pública incrementó increíblemente la cantidad de funcionarios públicos, en ese periodo, una de cada cuatro personas trabajaba en un sector de los servicios públicos ... se procedió a nacionalizar las industrias del hierro y del petróleo y se incentivó con numerosos créditos a la burguesía, la cual se hizo más rica ... se convirtió en un sector ampliamente identificado con el gobierno... (Ramírez, 1992:72)

En este período se fortalecieron los lazos del partido Acción Democrática con las diversas clases y sectores sociales del país. La política clientelista se convirtió inclusive en política de Estado en sus relaciones internacionales, donde Venezuela aparecía como un país rico dispuesto a repartir recursos entre los países del Tercer Mundo a cambio de apoyo político

¹ El partido Acción Democrática sufrió varias divisiones: En 1960 se desprendió una parte importante de la juventud del partido para fundar el MIR; en 1962 se desprendió un sector vinculado a la empresa y al movimiento sindical denominado ARS y en 1968 se formó el MEP, producto del enfrentamiento de fracciones por la selección del candidato presidencial para las elecciones de ese año.

para sus aspiraciones de liderazgo internacional (Ramírez, 1992). Pero así como este gobierno propició el reparto de prebendas a lo largo y ancho del país, también generó los más altos niveles de corrupción en el país, llevando a involucrar al propio presidente en graves denuncias al final de su período, que motivaron una discusión en el Congreso Nacional sobre la apertura de un juicio a Carlos Andrés Pérez por irregularidades administrativas.

El gobierno de Luis Herrera Campins (COPEI, 1978-1983) se caracterizó por el comienzo de la crisis de la deuda externa y la incapacidad para darle solución, aunada a la pérdida de credibilidad del Estado entre los sectores desfavorecidos. (Sonntag, 1988) También en esta etapa se fortaleció el clientelismo, a pesar de que el Estado carecía de recursos para utilizarlo como mecanismo para otorgar estabilidad al régimen. Mientras se hacía más necesario tener un patrón para protegerse individualmente de la crisis, el clientelismo comenzó a perder eficacia como mecanismo de control, coincidiendo con el inicio de una de las crisis más profundas de la sociedad venezolana.

Jaime Lusinchi (AD, 1983-1989) asumió el gobierno en medio de la crisis económica propiciada por la caída de los precios petroleros y la devaluación de la moneda, ante lo cual se propuso lograr el refinanciamiento de la deuda externa. Este gobierno, a pesar de la crisis económica, desarrolló políticas que tendieron a mantener la estructura clientelista de tal manera de conservar su base de apoyo. Por ello se negó a aplicar las políticas de ajuste propuestas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para refinanciar la deuda externa venezolana. Sus políticas combinaron lo propuesto por estos organismos financieros y la necesidad de mantener el apoyo político, en un “ajuste no ortodoxo”, *“basado en el control gubernamental de los precios, los salarios, las tasas de interés, el tipo de cambio y el comercio exterior, mientras se mantenía una rigida disciplina fiscal y un control sobre el crecimiento de la oferta monetaria.”* (Gutiérrez, 1995:44) Aunque mantuvo subsidios indirectos al sistema productivo para sostener el apoyo político de este sector, no pudo detener la crisis de legitimidad que avanzaba. La reforma del Estado, iniciada en esos años, fue un mecanismo para dar salida a la crisis de legitimidad del sistema que había empezado a aflorar en los últimos años. Sin embargo, estas reformas sobrecargaron de demandas al Estado, que se vio imposibilitado de cumplirlas. (Madueño, 1997)

El segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-1993) se inició con un levantamiento espontáneo de las masas populares (“El Caracaso”, 27 y 28 de febrero de 1989), que mostró la ruptura del acuerdo tácito entre las masas y el liderazgo político. Las primeras desbordaron los mecanismos de control que el clientelismo había ejercido durante más de treinta años de democracia representativa. Los dos intentos de golpe militar en febrero y noviembre de 1992 fueron otras muestras del final de la capacidad del clientelismo para mantener la cohesión de clases y sectores sociales. Pérez fue obligado a renunciar acusado de corrupción y su período fue completado por Ramón J. Velázquez.

El segundo gobierno de Rafael Caldera (1993-1998), apoyado en un nuevo partido, Convergencia, ya no representó la continuidad del Pacto de Punto Fijo. A pesar de que se mantuvo la paz social, no fue posible restablecer los nexos clientelistas de los partidos. En las elecciones de 1998 triunfó Hugo Chávez Frías (Polo Patriótico), líder militar del intento de golpe del 4 de febrero de 1992, quien basó su campaña en una lucha frontal contra la corrupción, la hegemonía de los partidos AD y COPEI (partidos del Pacto de Punto Fijo) y el establecimiento de un nuevo contrato social para devolver legitimidad y gobernabilidad al sistema político venezolano.

A pesar de los cambios ocurridos en las cúpulas políticas, del desplazamiento de los partidos hegemónicos tradicionales de la conducción del Estado y del surgimiento de nuevos partidos, el clientelismo sigue siendo un mecanismo relevante como medio de articulación entre el Estado, el sistema político y la sociedad, contrariamente a lo que muchos estudiosos pronosticaron sobre su desaparición o reducción al mínimo. (Auyero, 1999) Lo que ha ocurrido ha sido una adaptación y una coexistencia con los cambios que la globalización y el propio desarrollo de la conciencia colectiva de la sociedad han introducido. Al respecto, habrá que estudiar detenidamente los cambios producidos en Venezuela con el advenimiento de la V República y la hegemonía de nuevos partidos y grupos de poder, pero nos concentraremos en los efectos de la reforma del Estado iniciada antes de los cambios introducidos por la Constitución de 1999.

En Venezuela el proceso de reforma del Estado, iniciado en 1984, y su expresión más acabada la descentralización, abrió nuevos cauces para el afianzamiento del clientelismo. Las comunidades al elegir sus autoridades (gobernadores, alcaldes, consejos municipales) tienen la posibilidad de controlarlas e influir en sus decisiones, participando de manera

indirecta pero con bastante peso en el ejercicio del poder. La responsabilidad de las autoridades hacia los ciudadanos que los eligen y la capacidad de éstos para controlarlos genera clientelas locales. (Kormblith, 1996) Pero en este tipo de clientelismo a nivel local, ya no se trata de un Estado poderoso con capacidad ilimitada de distribución de recursos, ni de una base social desorganizada, sino de gobiernos con recursos limitados y de una base social más organizada (gracias a las posibilidades mismas que ofrece la descentralización) que pueden, eventualmente, llegar a desarrollar acuerdos e intercambio de favores en condiciones de menor desigualdad; gobiernos y bases se necesitan mutuamente para defender sus intereses y desarrollar sus objetivos. Como sostiene Falletti, (1999) la influencia del clientelismo en la democracia depende de la cultura política de cada sociedad, la cual depende a su vez del nivel de desarrollo del capital social² de las comunidades a través de su historia,

... Así, mientras en regiones con altos niveles de cohesión social o capital social, la descentralización del Estado en todas sus formas puede permitir el desarrollo de instituciones públicas y una alta responsabilidad de las comunidades en relación a éstas, en regiones donde el patronaje [clientelismo] persiste, la descentralización puede reforzar el clientelismo ... (Falletti, 1999:16).

Pero no necesariamente con los efectos perversos de corrupción o limitación de la participación popular, sino en una perfecta coexistencia de diferentes formas de participación en la vida política, por parte de la sociedad.

Se presenta una situación interesante: por un lado, la organización de la sociedad civil ha avanzado cualitativa y cuantitativamente, pero, por el otro, si en el gobierno local persiste una concepción clientelista, las interacciones cara a cara refuerzan la lealtad personal y la reciprocidad de las relaciones verticales entre clientes y patrones. Sin embargo, la desigualdad en el intercambio de favores disminuye, alcanzando a veces niveles de horizontalidad que dependen del nivel de desarrollo de la sociedad civil. (Falletti, 1999)

Las nuevas situaciones creadas por la descentralización, al igual que por la evolución de la conciencia cívica de la sociedad, están generando cambios en las manifestaciones del clientelismo, que se hace necesario estudiar más a fondo. Al respecto, surgen varias preguntas que tratamos de explorar en la presente tesis mediante el estudio de los efectos de

² Se refiere a los recursos acumulados por la sociedad (en este caso las comunidades) que le dan la posibilidad de alcanzar un mayor desarrollo (nivel de organización, experiencia de lucha y negociación, conciencia colectiva de capacidades, calidad de sus líderes y sinergias que se pueden juntar para mejorar sus condiciones de vida).

la descentralización del Estado en el liderazgo y la participación política de los productores de las valles altos del Estado Mérida:

¿Qué relaciones se desarrollan, al dismantelar la forma centralista del Estado, entre el sector gubernamental y los sectores populares urbanos y rurales?

¿Se ha incrementado la autonomía de los sectores populares basada en la organización de las comunidades, como consecuencia de la descentralización del Estado?

¿Qué tipo de democracia y qué patrones de desarrollo están emergiendo a consecuencia de la descentralización del Estado?

Si la reestructuración del Estado ha minado las relaciones clientelistas, ¿qué implicaciones tiene esto para la participación política y el desarrollo social en Venezuela?

¿Ofrecen estos cambios nuevos espacios y opciones para que los sectores populares puedan resolver problemas locales o crean formas descentralizadas de clientelismo? (Hytrek and Sobrado, 1999)

B.- LA DESCENTRALIZACIÓN COMO REPLANTEAMIENTO DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL.

Estamos de acuerdo con Dieter Nohlen en que *“la descentralización constituye una de esas ideas caracterizadas por su gran riqueza conceptual. Alrededor de ella se agrupan diversas realidades que obligan a un ejercicio de clarificación”* (Nohlen, 1991:359). Por ello es necesario hacer algunas precisiones conceptuales que nos permitan entender mejor el fenómeno. Por ejemplo, se debe diferenciar desconcentración de descentralización política pues se refieren a situaciones diferentes. Mientras la desconcentración consiste en transferir funciones del Estado de una escala jerárquica alta a una escala más baja o del centro geográfico del poder hacia las regiones, sin afectar la distribución del poder³, en la descentralización política es la estructura del Estado la que se modifica, al perder el Estado central atribuciones que pasan a órganos locales y regionales con funciones, presupuesto y normas de funcionamiento propias, ocurriendo una verdadera redistribución del poder. (Nohlen, 1991) Igualmente es necesario distinguir entre descentralización administrativa y descentralización política: la primera obedece a criterios de eficiencia de la administración pública, pero el poder ejecutivo mantiene el control de la administración; mientras que la descentralización política obedece a criterios de organización del Estado, a la distribución de competencias y funciones entre distintos órganos centrales autónomos *“... Aquí se afecta la estructura vertical del poder ... lo que implica que los niveles descentralizados también son Estado, aunque no Estado central. La asignación de las competencias a las diferentes entidades estatales corresponde a la constitución, a las leyes...”* (Nohlen, 1991:360)

Por otra parte, existen diferencias en referencia al ámbito territorial de la descentralización; no es lo mismo hablar de descentralización a nivel de estados regionales o federales, la cual ha sido denominada federación, que de descentralización a nivel de municipios pues son dos conceptos diferenciados:

En la federación, quien recibe las tareas estatales [de Estado] es la región, la provincia, el Estado federal. En la municipalización la entidad respectiva es el municipio, un espacio territorial menor ... en la federación el Estado unitario desaparece. Aún cuando el Estado central se queda con un espacio de

³ Como ejemplo podemos señalar que en Venezuela desde los años sesenta se ha venido desarrollando un proceso de reforma administrativa, cuyo resultado se expresa en la desconcentración de muchos entes públicos. (De La Cruz, 1992)

competencias exclusivas (política exterior y defensa, por ejemplo) mientras que otras debe compartirlas con los miembros de la federación (orden interior, finanzas, educación, etc.), los Estados miembros frecuentemente pueden influir a través de mecanismos más institucionales en las decisiones del poder central (Nohlen,1991:360).

Pero, en el caso del municipio, no está planteada la disyuntiva Estado unitario – Estado federal, pues *“la municipalización no toca la estructura de toma de decisiones a nivel del Estado central”* (Nohlen, 1991:360)

La descentralización del Estado es un proceso que llena viejas expectativas de los ciudadanos en América Latina al trasladar el ejercicio del gobierno desde un Estado central hacia los espacios locales y, en ese sentido, constituye un fenómeno político y administrativo;

Político, en tanto que ... a través suyo los gobernados estarían más cerca de los gobernantes y que, en consecuencia se abrirían las posibilidades de participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos. Administrativo, pues serían los gobiernos subnacionales, provinciales o municipales los que asumirían los comandos de los servicios públicos. (Mascareño, 1998:289)

Continuando con la precisión de conceptos, Incisa identifica descentralización con reparto del poder central del Estado y desarrollo de autonomía de las comunidades locales, como expresión máxima de la democracia. En este sentido precisa que

Existe una estrecha conexión entre los conceptos de descentralización y democracia, aún en el hecho de que descentralización consiste ... en la lucha por las autonomías locales, persiguiendo además objetivos de democratización ... La descentralización sería el medio para poder llegar, a través de la repartición de la soberanía, a una real libertad política. (Incisa, 1981:530)

Arocena, por su parte, identifica la descentralización con autonomía regional, siendo esta última un instrumento que permitirá fortalecer al Estado como conjunto representativo del interés nacional: *“La descentralización político administrativa permitirá devolverle a cada componente político territorial (estados-municipios) su capacidad de autodeterminación. Así, a partir de un contrato entre partes autónomas, la integralidad del conjunto estará asegurada.”* (Arocena, 1991:18) También le asigna al proceso descentralizador un papel dinamizador de la participación, en la medida en que acerca los procesos de decisión al ciudadano; en otras palabras, es una herramienta al servicio de una democracia más participativa. La descentralización puede identificarse con el desarrollo local en la medida

en que permite crear sistemas alternativos a las burocracias centralizadas, en función de resolver necesidades organizativas, productivas, administrativas y de prestación de servicios de las sociedades locales. En resumen, este autor presenta la descentralización como un instrumento de cambio que promueve sinergias locales y potencia las capacidades de la sociedad civil, para lograr la democracia participativa y la identidad local. (Arocena, 1991)

Para Allan Brewer Carías, uno de los arquitectos del proceso de descentralización del Estado Venezolano, la descentralización es parte del proceso de profundización de la democracia en nuestra sociedad y una consecuencia de su arraigamiento en la conciencia y en la práctica social

la descentralización ... es consecuencia de la democracia ... [por ello] no se plantea en las autocracias ... se trata de un fenómeno democrático y es producto de la democratización de los países, es propia de las democracias consolidadas ... es un proceso ... vinculado al afianzamiento de la democracia y un instrumento para la sobrevivencia de la democracia, para su perfeccionamiento y para lograr mayor participación ... por eso democracia, participación y descentralización es una ecuación ineludible... (Brewer Carías, 1998:273).

Coincide Brewer Carías con otros autores en el carácter político de la descentralización. Está presente el problema del poder político de manera implícita y explícita al plantearse que el poder central se desprende de su poder casi absoluto, para traspasar parte de él a los nuevos poderes regionales y locales. Por ello afirma categóricamente que *“La descentralización no es un proceso de transferencia de recursos ni es sólo de carácter administrativo. Es un proceso político que plantea la distribución de poder público, del Poder Político...”* (Brewer Carías, 1998:276)

La descentralización es el resultado de una lucha permanente entre el Estado y la sociedad, el primero por ejercer el control absoluto y la segunda por arrebatarle espacios donde pueda existir con mayor libertad. El aspecto administrativo, en ese sentido, es expresión formal de la descentralización. Así lo entiende el historiador Manuel Caballero cuando afirma que

... lo fundamental de este proceso es que se trata de un hecho político, más que administrativo ... es una forma de lucha permanente entre la sociedad y el Estado, es decir la lucha de la sociedad por arrancar los diversos poderes que el Estado se reserva... Situándolo en una perspectiva histórica, el proceso descentralizador no es otra cosa que descentralización política ...

descentralizar es ampliar los canales de participación política ... (Caballero, 1998:121)

Carlos Blanco, ex presidente de la Comisión para la Reforma del Estado, COPRE, reafirma el carácter fundamentalmente político de la descentralización, por encima de otros aspectos técnicos, jurídicos, económicos, institucionales y administrativos asociados a la misma, al afirmar que *“La descentralización no es una fórmula técnica, sino política.”* (Blanco,1993:1) Atañe al Estado, al centro del poder, porque se plantea *“una transformación esencial en la naturaleza del Estado ...[que] implica no sólo reformas en el campo administrativo, sino cambios de orden político, económico, financiero, jurídico e institucional de primera magnitud”* (Blanco, 1993:1). En términos reales y concretos, una vez definido el carácter político de la descentralización, ella tiene manifestaciones concretas en la transferencia del poder desde el Estado al ciudadano, pues

...remite a la constitución de niveles territoriales en los cuales la población tenga posibilidades más concretas y directas de participar y de ejercer acciones formales e informales de control y fiscalización del poder público. Esta dinámica transforma al Estado y lo hace “más horizontal”, generando una superficie de contacto mayor entre las instituciones públicas y la sociedad civil ... por otra parte la descentralización es una fuente específica para que al tiempo que se promueve la participación democrática, se promueva la eficiencia de la acción pública. (Blanco, 1993:1)

Hay quienes sostienen que en materia de descentralización la brecha entre la realidad y el discurso es amplia y que, a pesar de que la descentralización es un tema recurrente en América Latina, es necesario analizarla en un contexto estructural y global para comprender su grado de desarrollo y tendencias futuras. (Boisier, 1991) En ese sentido existen fuerzas estructurales que han sido determinantes en el impulso de la descentralización, entre las cuales podemos mencionar las siguientes:

- 1.- Las consecuencias de la revolución científico tecnológica en la producción de una economía difusa y dispersa que genera nuevas relaciones entre el capital y el trabajo, estructuras industriales deslocalizadas, desconcentradas y descentralizadas y segmentación espacial de las funciones empresariales;
- 2.- el proceso de reestructuración política del Estado y administrativa del gobierno,
- 3.- las mayores demandas de la sociedad civil por espacios de participación y autorrealización y

4.- la tendencia a la privatización de actividades productivas y servicios.

En consecuencia, hay que entender el fenómeno en su contexto, junto con las posibilidades que éste brinda para configurar un nuevo sistema de relaciones entre la sociedad civil y el Estado. Boisier (1991:30), sostiene que *“una reacción sensata es tratar de aprovechar positivamente tales tendencias para ponerlas al servicio de ... más democracia, mejorar el balance geográfico del desarrollo y más confianza en las capacidades de la sociedad civil.”* Por otra parte, plantea que la descentralización es una consecuencia lógica de este proceso, que sirve para establecer nuevas reglas del juego entre el Estado y la sociedad civil, juego en el que cada uno debe tener definido su papel, expresado en normas y procedimientos de acción política al servicio de la democracia. (Boisier, 1991)

La creación de la COPRE en 1984 y las reformas políticas iniciadas con la elección directa de gobernadores y alcaldes en diciembre de 1989 son el resultado de un proceso histórico que arrancó con la conformación de Venezuela como república independiente (González, 1999). Luego de más de diez años de avances y retrocesos, de pugnas y tensiones entre poder central y entes descentralizados y, entre estos y la sociedad civil, es posible abordar algunas reflexiones.

El traslado de decisiones desde el gobierno central hasta las entidades federales y municipios implica un cambio cualitativo en nuestra sociedad. Las características y necesidades de las regiones comienzan a ser tomadas en cuenta y sus ciudadanos tienen un papel más destacado en el planteamiento de sus necesidades, de las percepciones que tienen de los problemas y en la búsqueda de soluciones a los mismos. De la misma manera la cercanía del gobierno a los ciudadanos abre el camino a mecanismos de presión directa y obliga a los gobernantes a dar respuestas, mientras la transferencia de recursos aumenta la capacidad de decisión local. (Mascareño, 1998) Por otra parte, las comunidades al elegir sus autoridades (gobernadores, alcaldes, consejos municipales) tienen la posibilidad de controlarlas e influir en sus decisiones, participando con bastante peso en el ejercicio del poder. La responsabilidad directa de las autoridades para con los ciudadanos que los eligen y la capacidad de éstos para controlarlas puede generar clientelas locales, pero también puede reforzar mecanismos democráticos si la sociedad civil fija su propia agenda y controla a las autoridades electas. (Kormblith, 1996) En este sentido la descentralización es elemento de construcción de una sociedad civil vigorosa y autónoma. La cercanía entre los

ciudadanos y el gobierno redundan en una mayor eficiencia en la gestión pública. (Urbaneja, 1998)

A diez años de su implantación, desde el punto de vista administrativo se nota una mayor eficiencia en los servicios, aunque todavía prevalecen vicios marcados por el clientelismo partidista y la burocracia. Desde el punto de vista político se ha mantenido la democracia, se han originado nuevos centros de poder, nuevos liderazgos, pero también nuevos caudillos. (Brewer Carías, 1998) Hay quienes sostienen que la descentralización cambió el proyecto de país, concebido de manera centralizada, con un gobierno poderoso que velaba por el interés de todos los venezolanos, hacia un país en que *“el aparato central ya no funciona ... el Presidente de la República ya no es todopoderoso y ... los partidos nacionales ya no representan la esperanza del poblador más alejado de Caracas ...”* (Mascareño, 1998:291) Nos encontramos con un país donde el ciudadano común tiene la posibilidad de ver al gobierno cara a cara, pero no lo ha logrado comprender plenamente, y es fundamental hacérselo saber *“... hay que convencer a cada poblador venezolano de que existe un alcalde y un gobernador cercanos ... que él puede elegir a esas autoridades y que ... posee derecho a intervenir en sus asuntos.”* (Mascareño, 1998:292)

Se mantiene, sin embargo, una tensión permanente entre el poder central y los órganos de poder local, a los cuales no se les termina de transferir el poder ni los recursos para que lo ejerzan plenamente; por ello vemos la pugna *“entre unos gobernadores y alcaldes que quieren gobernar y un presidente y unos ministros que se le oponen, en un claro reflejo de dos visiones del país contrapuestas, con anclajes diferentes.”* (Mascareño, 1998:292) El ejercicio del poder local encuentra fuerte oposición a nivel central, sobre todo en áreas que antes se consideraban de exclusiva competencia del Estado centralizado, pues no se termina de entender que el poder local forma parte del mismo Estado, tal como lo plantea Sergio Boisier en las precisiones conceptuales iniciales sobre descentralización, y que, por tanto, sus atribuciones son legítimas. Mientras esto no se comprenda, existirán enfrentamientos entre los distintos órganos del poder central y los organismos descentralizados, *“entre gobernadores que intentan imponer sus reglas del juego económicas dentro de sus fronteras para proteger “sus” productores y la necesidad [del gobierno central] de sincerar el juego del bolívar frente al dólar ...”* (Mascareño, 1998:292) Esta misma tensión la vemos entre el gobierno central que decide acuerdos de libre comercio con sus países

vecinos sin considerar los intereses de los productores locales, representados por sus gobiernos locales y por sus organizaciones gremiales, que exigen protección a su producción local, como ha venido ocurriendo con los productores de papa y hortalizas de Venezuela.

Las estructuras descentralizadas encierran algunos peligros para el sistema político, en la medida en que no se las asuma como parte de un Estado único descentralizado sino como un archipiélago de microestados sin intereses comunes; por ello es necesario recalcar los acuerdos básicos en los cuales queda claramente establecido que los estados regionales y los municipios forman parte del país y no pueden actuar de manera independiente y sin conexión con el resto. Si el Estado Central no distribuye adecuadamente los recursos, o si existen severas limitaciones para distribuirlos hacia las regiones, ello debilita al gobierno como conjunto. En este mismo orden de ideas, la falta de claridad en la visión de conjunto del Estado encierra el peligro de la desintegración nacional, sobre todo si las fuerzas políticas que dirigen el gobierno central y los gobiernos locales no fortalecen la visión de país y se encargan de proyectarla hacia los ciudadanos. (Mascareño, 1998, Urbaneja, 1998, Brewer Carías, 1998)

Hay quienes advierten también el riesgo del surgimiento de nuevos tipos de clientelismo y del crecimiento de la burocracia local, al igual que la *“exacerbación de la personalización de la política ... ausencia de un debate ideológico y ... de idearios y visiones ... de lo que el país debe ser como un todo ...”* (Urbaneja, 1998:43) Este factor favorecería la fragmentación de políticas y la pérdida de un proyecto integral de país; pero lo que más preocupa de la personalización de la política y la ausencia de ideales integradores es el fortalecimiento de un clientelismo personalista, no vinculado a partidos nacionales, que *“... se consideran dirigentes de una clientela o de un electorado cautivo”* (Urbaneja, 1998:44), como factor de negociación local.

Pero paralelamente existe identidad entre descentralización y democracia. Prácticamente todos los autores latinoamericanos y algunos europeos, tal como lo precisaba Incisa en el ya citado trabajo, ven una vinculación estrecha entre ambos conceptos, además de que existe una coincidencia entre el proceso de redemocratización y el de descentralización en América Latina llevado a cabo en la década de los ochenta. Sin embargo hay quienes advierten que

... esto podría transformarse en una ilusión óptica o espejismo, si no se considera la muy dura y larga tarea que ello implica ... la descentralización si es llevada firmemente a cabo, difunde el poder y amplía la participación ciudadana ... [pero] es un proceso ambivalente. No produce necesariamente efectos positivos ... (Nohlen, 1998:368)

Para terminar esta revisión sobre descentralización queremos apuntar algunos logros del proceso vistos por los autores consultados. Es un hecho que en la medida en que las comunidades tienen acceso a los niveles de toma de decisiones y que los gobernantes locales deben responder ante sus electores, hay avances en la prestación de los servicios y mayor diligencia en la atención de los problemas ciudadanos. Por ello, *“se espera una mayor eficiencia en la gestión de los recursos públicos en los niveles estatal y municipal por la mayor cercanía entre gobernantes y gobernados.”* (Urbaneja, 1998:46) Esto le ha añadido una mayor flexibilidad al sistema político y también un elemento de estabilidad, al conferirle una mayor capacidad de juego y de amortiguación de conflictos sociales. En el caso de la descentralización de los partidos políticos, líderes regionales y locales han logrado imponerse por sobre los caudillos tradicionales y se ha abierto la posibilidad de surgimiento de nuevos liderazgos y de la construcción de nuevas organizaciones políticas amoldadas al proceso de descentralización, con un nuevo esquema organizativo y una nueva forma de tomar decisiones, ya que *“nacen como organizaciones descentralizadas y diseñadas para acompañar un proceso que se considera irreversible.”* (Urbaneja, 1998:48) Según Nelson Acosta, la descentralización se plantea la importante tarea de expandir y fortalecer la democracia

... extender las instituciones democráticas, a las distintas esferas de la sociedad, de forma tal que neutralicen los poderes de facto, que tienden a reemplazar al régimen político formal. Propiciar la incorporación de la parte excluida de la sociedad, en otras palabras construir una sólida democracia social... que proporcione sentido al proyecto civilizacional, que otorgará sustentabilidad a la democracia del futuro. (Acosta, 1996:7)

De acuerdo con Michael Penfold (1996) hemos pasado de un sistema bipartidista a un sistema multipartidista y hemos pasado de votar por listas cerradas a un sistema mixto, para mencionar algunos cambios. Todavía no tenemos una dimensión clara de cuáles son las relaciones entre el sistema electoral, la descentralización y el sistema de partidos, sin

embargo los cambios que vive el país dan cuenta de que el proceso está dejando huellas profundas.

Otro aspecto que ha potenciado la descentralización es el desarrollo de la sociedad civil, la cual no sólo ha entrado con fuerza en el debate político, sino que ha conquistado espacios antes reservados a los partidos políticos. Al respecto se está generando una cultura política que valora al individuo y a la comunidad, y a su expresión organizada, los movimientos sociales, en un contexto que trasciende lo local, para adquirir una visión de globalidad sin perder la esencia cultural regional y local. (Mascareño, 1998)

Para finalizar, es necesario entender que la descentralización no es generadora de cambios positivos *per se*. Ella es una directriz de organización del Estado (Incisa, 1981), que encierra nuevas formas de relación con la sociedad y nuevos canales de participación o, como lo plantea Sonntag, “... *la descentralización [se puede ver] como un proceso mediante el cual se construyen herramientas para la participación de ciudadanos maduros ... que salen de la minoría de edad autoinfligida...*” (Sonntag, 1998:XII) Se requiere entre otras cosas voluntad y claridad política para orientarla de manera adecuada. En este orden de ideas, Mascareño (1998) recomienda la realización de una alianza entre el Estado y los ciudadanos para abrir las alcaldías y gobernaciones a la sociedad en busca de acuerdos sobre el destino de los territorios de los estados y municipios y unir el capital social y el capital institucional, junto con la inversión pública y privada, para establecer proyectos de desarrollo que interesen a todos. A su vez, Arocena (1995) plantea la relación entre descentralización, democratización y participación. La descentralización determina el peso de lo local en la toma de decisiones y la apertura de espacios de participación más cercanos al ciudadano, con lo cual la democracia saldrá fortalecida no sólo en la forma en que las comunidades toman las decisiones sino en el desarrollo de relaciones horizontales entre los ciudadanos.

C.- SOCIEDAD CIVIL, PARTICIPACIÓN Y LIDERAZGO

Un aspecto fundamental de nuestro estudio es la sociedad civil. Al respecto existen innumerables trabajos, algunos recientes y otros que forman parte de la literatura política clásica, sobre este tema. Para Rousseau, la sociedad civil se identifica con la propiedad y los mecanismos para la aceptación de la propiedad, es decir como la sociedad civilizada con relación a la propiedad. Mientras que el "Contrato Social" hace posible el surgimiento de la Sociedad Política, que es la que dirige a la sociedad civil y garantiza el cumplimiento del "Contrato Social". La sociedad política, por lo tanto, es una superación de la sociedad civil y está por encima de ésta. (Bobbio, 1985)

Marx equipara la sociedad civil a la Sociedad Burguesa, pues la define como el ámbito en el que se dan las relaciones económicas, es decir las relaciones que caracterizan la estructura de toda sociedad. Igualmente la sociedad civil *"es la esfera de las relaciones intersubjetivas entre individuos independientes, abstractamente iguales."* (Bobbio, 1995:1552) Las relaciones en el seno de la sociedad civil se contraponen a las relaciones políticas, que son relaciones de dominación. En este sentido, el Estado es un instrumento de dominación de una clase sobre otra. (Bobbio, 1985) Para Marx *"el Estado Moderno tiene como su base natural ... la Sociedad Civil, es decir, el hombre independiente unido a otro hombre sólo con el vínculo del interés privado y de la inconsciente necesidad natural"* (Bobbio, 1995:1552) Pero dejemos que sea el propio Marx (1982:37), quien defina su concepción de sociedad civil *"La sociedad civil abarca todo el intercambio material de los individuos ... abarca toda la vida comercial e industrial ... y en ese sentido, trasciende los límites del Estado y la nación"* es decir, es el espacio de las relaciones entre los individuos marcados por el interés y la necesidad.

Gramsci hace una precisión que nos resulta útil para el estudio de la sociedad civil y los movimientos sociales. Para él hay dos planos superestructurales: El de la sociedad civil, que es el conjunto de organismos comúnmente llamados privados, y el de la sociedad política o Estado, que corresponde a función de la hegemonía que un grupo dominante ejerce sobre la sociedad, siendo la sociedad civil el campo donde se establece la hegemonía. (Bobbio, 1985) En otras palabras, para Gramsci la sociedad civil es el espacio donde se da la relación gobernantes-gobernados, la *"Fuente en la que se estructuran las relaciones de*

poder” (Astorga, 1986:185) las cuales van más allá del ámbito jurídico-político para encontrar las más diversas formas de encontrar el consenso de los gobernados en función de la aceptación de la dominación. (Astorga, 1986)

Gramsci ha jugado un papel interesante en la definición de la función de la sociedad civil, por un lado coincide con Marx en su ubicación desde el punto de vista de la estructura de la sociedad, pero por el otro la ubica a nivel de la superestructura al ubicarla como parte del Estado

Para Gramsci la Sociedad Civil comprende no ya todo el conjunto de las relaciones materiales, sino todo el conjunto de las relaciones ideológico-culturales. Si toda forma de dominio duradero se rige con base a la fuerza y el consenso, todo régimen político tiene necesidad no sólo de un aparato coactivo ... sino también de varias instituciones: desde los diarios hasta la escuela, desde las editoriales hasta los organismos culturales, instituciones estas que están encargadas de la transmisión de valores dominantes a través de las cuales la clase dominante ejerce su propia hegemonía. (Bobbio, 1995:1553)

En ello coinciden muchos científicos sociales que han interpretado el pensamiento gramsciano. Tomamos como representativo de esta visión a Ramos Jiménez, 1999, quien dedica un espacio de su libro **Comprender el Estado** al tema de la hegemonía y el bloque histórico. Allí nos presenta al Estado como la suma algebraica de sociedad civil (cuya función es la hegemonía) más sociedad política (cuya función es la coerción). Sin embargo, a la luz del fenómeno histórico de las luchas políticas y sociales que se suceden en todas las sociedades, este concepto de sociedad civil como parte de una ecuación que define al Estado, podría verse como un concepto estático. En ese sentido podríamos concluir que el concepto gramsciano de sociedad civil es un concepto dinámico y que efectivamente es la esfera de la hegemonía, la cual es capitalizada generalmente por el Estado, pero cuya permanencia en el tiempo depende del nivel de consenso o de la coerción lograda en el seno de la misma sociedad por la acción de instituciones del Estado, por el asentimiento de las organizaciones que componen la sociedad civil o por una combinación de ambas (Prato Barbosa, 1990). La hegemonía puede ser perdida transitoriamente por el Estado en momentos de gran conflictividad y ser asumida por fuerzas presentes en la sociedad civil que pugnan por el control del Estado (Prato Barbosa, 1990), las cuales si logran acceder a ese control, volverán a establecer nuevamente la ecuación de equilibrio de la que nos habla Ramos Jiménez.

Max Weber logra sintetizar el papel de estos dos componentes de la sociedad cuando establece que la sociedad civil es el ámbito de las relaciones de poder y que el Estado es la sede del poder legítimo. En este sentido, el Estado y la sociedad civil son dos entes que se interrelacionan permanentemente, reforzándose unas veces, contradiciéndose otras, en un proceso dialéctico en el que juegan varios factores: las instituciones del Estado, los partidos políticos y los movimientos sociales. (Bobbio, 1985)

Para nuestro estudio, extrayendo elementos comunes de las precisiones conceptuales de Marx, Gramsci y Webber, compartimos el concepto que ha sintetizado Norberto Bobbio, según el cual la sociedad civil *“es la esfera de las relaciones entre los individuos, grupos y clases sociales, las cuales se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracterizan a las instituciones estatales ...”* (Bobbio, 1995:1523) En este sentido, la sociedad civil es el terreno de los conflictos y luchas económicas, ideológicas, sociales y religiosas, que el Estado tiene la tarea de resolver mediándolas, apoyándolas o suprimiéndolas por vía de la fuerza; allí se juega la hegemonía entre las fuerzas que dirigen el Estado y aquellas que pugnan por su conducción. En ese sentido, la sociedad civil es el campo de variadas formas de movilización, asociación y organización de las fuerzas sociales. Por otra parte, podemos decir igualmente con Bobbio (1995:1524) *“que la solución de la crisis que amenaza la supervivencia de un [E]stado debe ser buscada ante todo en la sociedad civil, donde se pueden formar nuevas fuentes de legitimación y por tanto nuevas áreas de consenso.”* Podemos darle un toque un tanto más empírico al concepto de sociedad civil diciendo que ella es el espacio donde reside el poder de los ciudadanos (Maestre, 1994) y que, debido a que el poder legítimo reside en el pueblo, es allí donde se adquiere el verdadero poder para sostener o remover a las clases y/o sectores que detentan el control del Estado, es decir, *“... la fuente última de legitimación del poder ...”* (Maestre, 1994:35)

Trasladándonos a un terreno más actual, encontramos quienes describen la sociedad civil por sus efectos más visibles, desde ese punto de vista se la define como todo aquello que es del dominio de la sociedad y que no pertenece al Estado ni a ningún ente privado, en ese sentido la sociedad civil es un

conjunto de instituciones, valores, normas, leyes y comportamientos que se configuran en lo que se acostumbra a llamar el público ... La Sociedad Civil se identificó con aquella esfera de la vida social que caía fuera de toda

interferencia gubernamental, constituyendo una serie de organizaciones creadas por los individuos y una red de relaciones sociales ... con esta expresión se designa al conjunto de movimientos y organizaciones intermedias y a la totalidad del tejido social que se da fuera del ámbito de lo estatal ...
(Pérez Campos, 1998:216)

También se ha caracterizado la sociedad civil como un espacio de participación donde se encuentran diferentes actores. Desde ese punto de vista, la sociedad civil es un espacio activo que se juega su existencia autónoma tanto del Estado como de la sociedad política, dispuesta a ocupar tanto espacio como le sea posible. A pesar de que en sus orígenes en América Latina la sociedad civil estuvo íntimamente relacionada con la defensa de los derechos civiles, en particular de los derechos humanos, en la actualidad ha venido asumiendo responsabilidad en la búsqueda del desarrollo de la sociedad y, en ese sentido, se le ha asignado un papel fundamental, toda vez que el Estado abandona espacios que antes eran de su completo monopolio y la sociedad civil debe llenarlos. (Boisier, 1998) En el caso específico del ámbito rural venezolano, que es el objeto de estudio de esta tesis, existe una experiencia incipiente en cuanto a participación de las organizaciones de la sociedad civil en actividades de planificación, como es el caso de los Gabinetes Agrícolas y de los Consejos Consultivos por áreas agrícolas, que comparten con representantes del gobierno algunas funciones de planificación y evaluación de políticas. Lo anterior reafirma lo planteado por Luis Gómez Calcaño (1995) en el sentido de que el término "sociedad civil" ha entrado con fuerza en el debate público venezolano, con una connotación positiva, como un actor o conjunto de actores destinados a renovar las relaciones entre los ciudadanos, el Estado y los partidos políticos. Sin embargo, advierte con insistencia que es necesario discutir la pertinencia del concepto de "sociedad civil" en un país como Venezuela, en el cual lo social aparece completamente invadido por lo político.

Existen algunas críticas al uso (y abuso en algunos casos) del espacio social llamado sociedad civil, por ejemplo señala Gómez Calcaño (1995) que la sociedad civil ha sido exaltada por el pensamiento neoliberal, para el cual el mercado es el componente esencial. Para esta corriente, tanto en América Latina como en el este de Europa, la libertad económica y las libertades políticas no serían sino aspectos indisolubles de un mismo

fenómeno: la emergencia de la sociedad civil opuesta al Estado intervencionista. En esa dirección también se ha criticado, *“que en los hechos la sociedad civil es el terreno de formación, transformación y conflicto de una multiplicidad de poderes de facto ligados tanto al mercado como a la políticas, poderes religiosos, culturales, mediáticos, económicos...”* (Salazar, 1999:25) Pero a pesar de este uso interesado, podemos decir que sociedad civil es una categoría que está aceptada en los más variados círculos con visiones políticas, ideológicas y económicas distintas, en ese sentido esta cita de Pearce (1997:81) tomada de su artículo “Una crítica a la ideología de la sociedad civil” precisa la versatilidad y la utilidad del concepto

... Just as liberalism could never remain the exclusive ideology of the bourgeoisie, so the concept of ‘civil society’ has meaning also for social organization among the excluded and marginalized of a region where inequitable wealth distribution is acknowledged to be amongst the most extreme in the world today...⁴

Por lo anterior, plantea Salazar (1999:27) *“que es relevante distinguir entre los ideales de la sociedad civil ... dirigidas a crear los contextos de exigencia cívica y civilizadora tanto de las instituciones y los partidos políticos como de los poderes económicos...”* (Salazar, 1999; 10)

En la actualidad existe un debate sobre la contradicción entre una sociedad civil que presiona por más autonomía y una sociedad política cada vez más débil y desacreditada, que se aferra al control del Estado, pero que, paradójicamente, es la llamada a democratizar no sólo al Estado sino a la propia sociedad civil. (Ramos 1997) Así mismo, la sociedad civil en la época actual, caracterizada por el cuestionamiento de aquello que nos legó la modernidad y por su defensa por quienes piensan que todavía no ha cumplido su cometido, está llamada a realizar una tarea de defensa de la democracia. Por ello autores como Agapito Maestre (1994:172) reconocen en la sociedad civil la tabla de salvación de la democracia y de la propia política, toda vez que *“la política en las sociedades occidentales se está haciendo paulatinamente menos institucionalizada y menos predecible ... el ejercicio de la política está pasando... del ámbito del Estado al ámbito de la sociedad...”* Ello origina un nuevo proceso democrático, más profundo, que logra integrar la

⁴ ... Así como el liberalismo no podría seguir siendo la ideología exclusiva de la burguesía, el concepto de sociedad civil tiene también significado para la organización social entre los excluidos y marginados de una

representación clásica con las demandas por una mayor participación popular, en el que la sociedad civil alcanza una nueva dimensión como terreno en el que se debate la propia legitimidad del sistema político y donde se dan nuevas y diferentes formas de acuerdo político en el que las *"viejas y nuevas agencias de socialización política han iniciado un proceso de confrontación y coincidencia de difícil predicción."* (Maestre 1994:173).

Estamos llegando a una época en la que han comenzado a caer los muros que erigieron los sectores más conservadores de la sociedad para mantener sus privilegios a costa de la negación de los derechos de los sectores populares, manteniéndose *"siempre sordos a las demandas de soberanía popular de la sociedad civil desarrollada,"* (Maestre, 1994:270) así como aquellos que levantaron quienes vieron en la institucionalidad del Estado un enemigo que había que destruir. Para llegar a una teoría normativa de la democracia (Maestre, 1994:270) que

parte de la inseparable vinculación entre Estado y sociedad como el camino más apropiado para que las instituciones del Estado ... permitan desenvolver el proyecto de un autogobierno del pueblo. No se admite pues, que el poder político se localice exclusivamente en el poder del Estado, o sea, no se contempla que éste pudiera actuar al margen de la sociedad ...

A su vez, el tema de la sociedad civil involucra el tema de la participación. Desde el punto de vista político, la participación aparece indisolublemente ligada a la democracia, pues la promesa democratizadora encierra también la promesa de una mayor participación en la toma de decisiones. En ese sentido, participación está estrechamente ligada al concepto de democracia en su sentido más amplio

[E]xiste un acuerdo generalizado, según el cual por democracia se entiende un conjunto de reglas, las así llamadas reglas del juego, que permiten la más amplia y segura participación de la mayor parte de los ciudadanos en forma directa o indirecta, en las decisiones políticas o sea en las decisiones que involucran a toda la colectividad. (Fadda, 1990:34)

Adicionalmente, estas reglas del juego permiten la existencia de una forma de sociedad ampliamente difundida y aceptada; en ese sentido *"la democracia, como poder, no sólo es una forma de Estado o de gobierno, sino también una forma de vida de los hombres en sociedad ..."* (Maestre, 1994:14)

región donde la distribución desigual de la riqueza es reconocida como una de las más extremas en el mundo de hoy...

Participación implica el ejercicio del poder en todos los planos y aspectos de la vida social, puede ser a nivel local, como a nivel regional, nacional o supranacional. (Fadda, 1990) En ese sentido, los cambios introducidos por la descentralización del Estado y por la propia Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) han abierto espacios para la participación y ejercicio del poder de los ciudadanos. De la misma manera democracia implica acercamiento de los ciudadanos al ejercicio del poder de forma natural sin que medien condiciones preestablecidas de fortuna, condición social, profesión, sexo, raza o la discrecionalidad de los gobernantes para permitir de manera graciosa la consulta al pueblo o a sectores de éste, tal como lo plantea Lipset , citado por Fadda (1990:35)

La democracia, en una sociedad compleja, puede ser definida como un sistema político que ofrece mecanismos constitucionales normales para un acercamiento de los hombres al poder, y como un mecanismo social que permite al número más amplio de ciudadanos ejercer una influencia sobre las decisiones más importantes...

Dentro de los conceptos de desarrollo alternativo para América Latina, la autonomía, la libertad, la democracia y la participación son planteados como elementos fundamentales; en este orden de ideas, autores como Fernando Henrique Cardozo⁵ plantean que el desarrollo debe centrarse en una democracia participativa cuya meta es lograr un desarrollo más igualitario y la expansión del bienestar colectivo y no, un aumento de la producción *per se*. Así mismo Delgado (citado por Fadda, 1990) concibe el desarrollo de las sociedades del tercer mundo estrechamente ligado a un proceso real de participación, es decir de democratización y socialización del poder. Según este autor, sólo así se podrá lograr un desarrollo autónomo en función de los intereses y necesidades de los grupos, sectores y clases sociales mayoritarios.

Vista de ese modo la participación es un hecho político y podemos definirla estrictamente como participación política. Esta incluye desde el simple acto de votación o apoyo a un candidato en una contienda electoral, pasando por grados intermedios de discusión de sucesos políticos, participación en manifestaciones y reuniones políticas, hasta el nivel de militante de partido político y difusor de información política. (Sani, 1985) El más alto grado de participación se adquiere cuando se llega a dirigente político, gremial, o de una

⁵ Fernando Henrique Cardozo, 1978. "Hacia otro desarrollo", En Nerflin M., compilador. **Hacia otro desarrollo. Enfoque y Estrategias**. Editorial Siglo XXI. México. (citado por Fadda, 1990)

organización de la sociedad civil. Existen formas de participación como manifestaciones de protesta, ocupación de edificios públicos, acciones de presión, movilizaciones de masas, acciones de opinión pública y otras que no llevan a la creación de instrumentos organizativos (Sani, 1985) y que son características de los llamados nuevos movimientos sociales u organizaciones de la sociedad civil, a fin de hacerse notar e imponer por la vía de la presión social acciones o decisiones favorables a la colectividad.

Según Martin Hopenhayn, citado por Boisier (1998), una de las principales motivaciones para la participación es un llamado interior a la autoafirmación de individuos y comunidades, es decir

ganar el control sobre la propia situación y el propio proyecto de vida mediante la intervención en las decisiones que afectan el entorno vital en que dicha situación y proyecto se desenvuelven ... entorno vital y espacio territorial que debe ser, precisamente, intervenido, para sincronizar el desarrollo personal con el desarrollo del entorno ... (Boisier, 1998:88)

La idea de participación está íntimamente ligada a la idea que nos han legado las diferentes revoluciones ocurridas en el mundo desde el siglo XVIII hasta hoy. Se plantea la posibilidad de que los hombres puedan construir en conjunto su libertad y su felicidad, las cuales no pueden concebirse sin la participación de amplias masas populares. Así surgieron en la historia las sociedades populares y la Comuna de París, en Francia durante la revolución, el sistema revolucionario de los soviets durante la Revolución Rusa, inspiradas en la idea de llevar a cabo la democracia: el gobierno del pueblo y para el pueblo. (Maestre, 1994)

En la actualidad existe la tendencia a una participación cada vez mayor de amplios sectores de la población en la vida política demandando asistencia por parte del Estado o respeto a sus derechos ciudadanos, se han establecido formas diversas para ello, incluso la idea de la participación ha logrado influir la dinámica interna los partidos políticos, quienes tradicionalmente representaban la voz o el sentimiento de la población . En ese sentido, existen estudios que *“... destacan un crecimiento significativo de formas de participación política no convencionales al abrigo del surgimiento de los nuevos movimientos sociales e iniciativas ciudadanas, que a su vez, están actuando como dinamizadores democráticos de la vida interna de los partidos políticos.”* (Maestre, 1994:20) Esta tendencia cuenta a su favor con situaciones objetivas de avance en el desarrollo social de las sociedades

occidentales como son el alza en el nivel educativo y más información política en la población, el aumento de la difusión de valores democráticos y en la toma de conciencia de que la participación política va más allá del simple acto de votar en unas elecciones. (Maestre, 1994)

Un concepto fundamental dentro de esta tesis es también el de liderazgo, el cual se expresa como la *“capacidad de persuadir y dirigir a los hombres que se deriva de las cualidades personales...”* (Petracca, 1985:947) El liderazgo es un papel que desempeñan algunos hombres en contextos específicos, para lo cual se requiere de ciertos atributos individuales, los cuales deben estar ligados a las expectativas de sus seguidores. (Petracca, 1985) Dentro de los atributos personales se incluye el prestigio personal y la capacidad de expresar mejor que otros las preocupaciones y las aspiraciones de sus conciudadanos. (Beneyto, 1968, citado por Abreu, 1998)

Desde una perspectiva política, el concepto de liderazgo está asociado al poder, a la capacidad de decidir cambios trascendentales para una comunidad. En ese sentido *“son líderes los que dentro del grupo detentan tal posición de poder, que influye en forma determinante en las decisiones de carácter estratégico...”* (Pérez Campos, 1998:122) Los líderes son agentes de cambio, que generan propuestas y están dispuestos a conducir a otros hacia el cambio de situaciones presentes, tal como lo expresa Bass

El liderazgo es una interacción entre dos o más miembros de un grupo que frecuentemente involucra una estructuración o reestructuración de la situación y de las percepciones y de las expectativas de los miembros. Los líderes son agentes de cambio ... El liderazgo ocurre cuando un miembro de un grupo modifica la motivación o competencia de otros en el grupo. (Bass, 1990, citado por Abreu, 1998:56)

Existen diferentes criterios acerca de las causas por las cuales una persona adquiere la condición de líder. Algunos autores plantean la existencia de condiciones innatas, incluso providenciales y metafísicas, para ello. Otros, por el contrario, reconocen explícitamente que el liderazgo es un rol que en determinada situación histórica, combinada con ciertos atributos personales, influye para que un individuo acceda a la condición de líder *“El liderazgo es una función que ... depende de la situación. Las circunstancias sociales determinan que ciertos atributos de personalidad se conviertan en atributos de liderazgo ...*

[pero adicionalmente] el líder representa, inevitablemente muchas de las cualidades de sus adeptos." (Abreu, 1998:56)

Conviene para nuestro estudio detenernos un poco en los diferentes tipos y cualidades de liderazgo. Por ejemplo, Abreu (1998) de acuerdo con Sprott⁶, clasifica a los líderes como formales e informales. Los líderes formales son aquellos que

actúan de acuerdo a ciertas normas previamente establecidas ... [que] constriñen su actuación a un marco establecido; y, líderes informales, donde el líder no posee un status formal que lo identifique como tal, pero que puede adquirirlo en base a su prestigio y ascendencia. Los líderes informales no están sometidos a reglas preestablecidas y su condición surge en situaciones sociales específicas donde al individuo le toca asumir ese rol. (Abreu, 1998:70)

Según este autor, los grandes líderes históricos de la humanidad comenzaron siendo líderes informales y terminaron formalizando su liderazgo. Por su parte, Lewin (citado por Abreu, 1998:70) establece tres tipos de liderazgo: autoritario, "laissez faire" y democrático, según la actitud del líder con respecto a la participación de los dirigidos. En el liderazgo autoritario, el líder determina las tareas y metas que deben cumplir los dirigidos, sin que medie ningún tipo de consulta. El liderazgo "laissez faire" se caracteriza por una total decisión de los dirigidos sin ninguna dirección que oriente y apruebe lo que hacen. El liderazgo democrático se plantea la toma de decisiones con la participación de sus dirigidos, desarrolla interacción con todos para recoger opiniones, dividir tareas y participar en éstas de una manera discreta.

De esta última caracterización establecida por Lewin escogemos los dos extremos con la intención de simplificar nuestro trabajo de caracterización del liderazgo en nuestra región de estudio, en el entendido de que el liderazgo "Laissez Faire" está presente pero por sus mismas características no logra transmitir de manera consecuente una dirección al grupo y, en el caso de que lo hiciera, simplemente tenderá a la desintegración de la organización y a la no conquista de las metas trazadas. Así al menos lo proponen autores como Korten (1983), quien escoge para su análisis del liderazgo dos tipos característicos fundamentales: liderazgo autoritario y liderazgo democrático. Ampliamos las precisiones de Lewin agregándole lo planteado por Korten (1983:388), para tener una definición más completa para nuestro trabajo de investigación. Desde esta perspectiva, en el liderazgo autoritario, el

⁶ SPROTT, W, 1975. "Liderazgo". En Sprott W. y otros. **Psicología del líder**. Buenos Aires. Argentina.

líder determina toda la política, dicta los pasos a seguir, tiende a ser 'personal' en su relación con los miembros del grupo, pero se mantiene alejado de toda participación de grupo activa, excepto en las manifestaciones masivas; mientras que en el liderazgo democrático, toda decisión queda a discusión y decisión del grupo, el cual es animado y apoyado por el líder; se esbozan los pasos generales para el logro de las metas y el líder trata de ser un miembro regular del grupo, sin sustituir el trabajo de los demás.

Otro aspecto que queremos tocar en relación al liderazgo es el de las funciones sociales que cumple. Roby (citado por Abreu, 1998:79) dice que las funciones del liderazgo son: 1.- lograr la coherencia de metas de sus seguidores; 2.- balancear los recursos y capacidades de los seguidores con las demandas del medio ambiente; 3.- proveer la estructura necesaria para enfocar la información en la resolución de problemas; y 4.- asegurar que toda la información esté disponible cuando sea requerida. Finalmente, Stogdill (citado por Abreu, 1998:80) plantea que las funciones del líder son: definir objetivos, suministrar significados para el logro de metas, facilitar la acción y la interacción, mantener la cohesión y satisfacción de los seguidores y facilitar el cumplimiento de las tareas. Existen muchas otras funciones, planteadas por otros autores, pero creemos que de alguna manera las mostradas abarcan el universo de las principales funciones de un líder.

En cuanto a la calidad del liderazgo, ésta ha sido considerada por muchos autores como parte del capital social de una comunidad. Bass (citado por Abreu, 1998:83) plantea que un líder promedio debe sobrepasar a los miembros de su grupo en los siguientes aspectos: a.- inteligencia; b.- escolaridad; c.- confiabilidad en el desempeño de sus responsabilidades; d.- actividad y participación social; y e.- status socioeconómico.

Para terminar este resumen conceptual, Max Weber, asocia el liderazgo con poder, dominación y disciplina

poder significa la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aún contra toda resistencia ... por dominación debe entenderse la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato determinado ... por disciplina debe entenderse la probabilidad de encontrar obediencia para un mandato por parte de un conjunto de personas ... (Weber, 1977:43)

La obediencia al líder se da por motivos afectivos, por intereses materiales o por motivos ideales; sin embargo, toda dominación y su respectiva obediencia se sustenta en la creencia de su legitimidad, por lo tanto, Weber (1977:172) plantea tres tipos de dominación, que

corresponden a tres tipos distintos de liderazgo, el cual para ejercerse requiere cierta legitimidad característica:

1.- dominación racional, según la cual se le reconoce al líder un derecho de mando de carácter legal, es decir tiene derecho de ejercer su autoridad; 2.- dominación tradicional, el líder ejerce su autoridad basada en la tradición, "siempre ha sido así", creencias que pasan de generación en generación o durante un período de tiempo relativamente largo de varios años o lustros y; 3.- dominación carismática, el líder irrumpe en la escena con una dote de santidad o heroísmo, que logra imponerse por sobre la sociedad quien lo sigue por sus dotes personales o carisma.

En conclusión, podemos plantearnos como elemento de referencia para nuestro estudio la siguiente definición de liderazgo:

... la dominación aceptada, más o menos voluntariamente por quienes se someten a ella ... es lo que puede llamarse liderazgo, y podría adoptar formas autocráticas o democráticas. El liderazgo no es sino una forma de dominación en la cual los seguidores aceptan más o menos voluntariamente la dirección y el control por parte de otro... (Abreu, 1998:98)

Finalmente, es importante precisar que la condición de liderazgo está estrechamente ligada a las expectativas y metas que se plantean los grupos donde éste es ejercido. En este sentido el nivel de aceptación de un líder está en estrecha relación con su efectividad en función de la conducción del grupo hacia el logro de las expectativas y metas que, de manera expresa o sobreentendida, se ha planteado ese grupo. Desde ese punto de vista "el liderazgo consiste de acciones por parte de los miembros que ayuden a determinar las metas del grupo, a hacer que el grupo se mueva hacia dichas metas, a mejorar la calidad de las interacciones entre los miembros, a desarrollar la cohesión del grupo y a facilitarle recursos."(Cartwright & Zander, 1983:334)

RESUMEN DE LOS TEMAS FUNDAMENTALES TRATADOS EN ESTE CAPÍTULO

El clientelismo en Venezuela

En Venezuela existió hasta hace poco un tipo de clientelismo corporativo, que es una adaptación del clientelismo tradicional al proceso de modernización y al desarrollo creciente de las necesidades de los individuos y de las organizaciones de la sociedad civil, los cuales se vinculan al Estado y a diferentes instancias relacionadas con éste de manera clientelista para obtener mayores beneficios y servicios. El clientelismo corporativo estableció su nicho fundamental en las organizaciones de tipo partidista, que junto a la forma tradicional de tipo personal, han desarrollado formas más complejas de relación clientelista creando una red de intercambio de favores y servicios a cambio de apoyo político electoral.

La descentralización del Estado abrió nuevos cauces para el afianzamiento del clientelismo, debido a que la responsabilidad de las autoridades hacia los ciudadanos que los eligen y la capacidad de éstos para controlarlos genera clientelas locales. Sin embargo, esta situación permite el reforzamiento de los mecanismos democráticos al permitir que la sociedad fije su propia agenda y controle a las autoridades electas.

La descentralización del Estado

La descentralización es el resultado de una lucha permanente entre el Estado y la sociedad. El primero por ejercer el control absoluto y la segunda, por arrebatarse espacios donde pueda existir con mayor libertad. La descentralización se identifica con reparto del poder central del Estado y desarrollo de autonomía de las comunidades locales, como expresión máxima de la democracia y como un instrumento que permitirá fortalecer al Estado como conjunto representativo del interés nacional.

El proceso descentralizador tiene un papel dinamizador de la participación, en la medida en que acerca los procesos de decisión al ciudadano; es una herramienta al servicio de una democracia más participativa. La descentralización puede identificarse con el desarrollo local en la medida en que permite crear sistemas alternativos a las burocracias

centralizadas, en función de resolver necesidades organizativas, productivas, administrativas y de prestación de servicios de las sociedades locales.

El traslado de decisiones desde el gobierno central hasta las entidades federales y municipios implica un cambio cualitativo en nuestra sociedad. Las características y necesidades de las regiones comienzan a ser tomadas en cuenta y los ciudadanos tienen un papel más destacado en el planteamiento de sus necesidades y de las percepciones que tienen de los problemas y en la búsqueda de soluciones a los mismos. De la misma manera la cercanía del gobierno a los ciudadanos abre el camino a mecanismos de presión directa y obliga a los gobernantes a dar respuestas, mientras la transferencia de recursos aumenta la capacidad de decisión local. Es un hecho que en la medida en que las comunidades tienen acceso a los niveles de toma de decisiones y en la medida en que los gobernantes locales deben responder ante sus electores, hay avances en la prestación de los servicios y mayor diligencia en la atención de los problemas ciudadanos. Esto puede generar clientelas locales, pero también puede reforzar mecanismos democráticos de participación de los ciudadanos si la sociedad civil fija su propia agenda y controla a las autoridades electas.

Sociedad civil, participación y liderazgo

Un aspecto que ha potenciado la descentralización es el desarrollo de la sociedad civil, la cual no sólo ha entrado con fuerza en el debate político, sino que ha conquistado espacios antes reservados a los partidos políticos. La sociedad civil es el espacio donde reside el poder de los ciudadanos. Se le ha definido como todo aquello que es del dominio de la sociedad y que no pertenece al Estado ni a ningún ente privado. En ese sentido la sociedad civil es un conjunto de instituciones, de organizaciones creadas por los individuos y una red de relaciones sociales. Con esta expresión se designa al conjunto de movimientos y organizaciones intermedias y a la totalidad del tejido social que se da fuera del ámbito de lo estatal. En Venezuela la sociedad civil ha venido asumiendo mayor responsabilidad en la búsqueda del desarrollo de la sociedad como conjunto y tiene un papel fundamental toda vez que el Estado está abandonando espacios que antes eran de su completo monopolio y la sociedad civil debe llenarlos.

El tema sociedad civil involucra otros como participación y liderazgo. Desde el punto de vista político, la participación aparece indisolublemente ligada a la democracia, pues la

promesa democratizadora encierra también la promesa de una mayor participación en la toma de decisiones. La participación es un hecho político y por ello podemos definirla estrictamente como participación política, que incluye desde el simple acto de votación o apoyo a un candidato en una contienda electoral, pasando por grados intermedios de discusión de sucesos políticos, participación en manifestaciones y reuniones políticas, hasta el nivel de militante de partido político y difusor de información política.

El concepto de liderazgo está asociado al poder, a la capacidad de decidir cambios trascendentales para una comunidad. Los líderes son agentes de cambio, que generan propuestas y están dispuestos a conducir a otros hacia el cambio de situaciones presentes.

Existen diferentes tipos de liderazgo. Entre ellas destacamos dos tipos ampliamente difundidos y representativos de la realidad venezolana: liderazgo autoritario y liderazgo democrático, según la actitud del líder con respecto a la participación de los dirigidos. Pero en definitiva los líderes juegan un papel fundamental para todas las sociedades y de acuerdo a su calidad, podrán cumplir un papel más o menos determinante para la consecución de los objetivos que la sociedad se trace.

Síntesis del primer capítulo:

Si bien separamos el presente capítulo en tres partes, podemos decir que éste contiene un tema fundamental que se refiere a la sociedad civil como eje central de un proceso histórico político que la mantiene en permanente movimiento y en relación, por una parte, con un Estado que pretende modelarla, dirigirla o controlarla (manteniendo su hegemonía sobre ella) y, por la otra, con la existencia de un movimiento que pretende valorizarla y fortalecerla en función de los intereses de los ciudadanos. La acción del Estado a través de sus diferentes instancias y de los partidos políticos (sociedad política) ha variado con respecto a la sociedad civil. Desde un paternalismo extremo que tuvo su expresión más acabada en el desarrollo de distintos tipos de clientelismo político, hasta un completo desentendimiento de sus compromisos, para dejar que “la mano invisible del mercado” actúe libremente. Pero, a la vez, la sociedad civil ha tenido su propia evolución, desde una dependencia casi absoluta del Estado y los partidos políticos hasta un proceso de despertar y activación autosostenido cada día más visible y más fuerte.

Si bien el clientelismo es un fenómeno que socavó y modeló una sociedad civil dependiente de los partidos políticos y el Estado, a partir de 1989, con la descentralización del Estado y la elección directa de alcaldes, gobernadores y la personificación de las listas de los elegibles a los cuerpos deliberantes, se abrió un nuevo capítulo para la sociedad civil. Este tiende a fortalecerla por la vía de la apertura de nuevos canales de participación ciudadana y el consecuente estímulo a la organización de las comunidades. Además, este proceso de fortalecimiento de la sociedad civil ha permitido la ruptura de viejas formas de conducción política y el fortalecimiento de mecanismos democráticos de relación entre los líderes y las comunidades donde la participación política es fundamental. En este caso estamos hablando del crecimiento de la participación en la toma de decisiones y, por lo tanto, en el ejercicio del poder por parte de las comunidades y los ciudadanos.