



Participación y Descentralización en Venezuela¹

Haydée Ochoa Henríquez, Gleccy Leal Ríos

Universidad del Zulia

Edgar Córdova Jaimes

Universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt

Resumen: Se explora la participación ciudadana (PC) en las Gobernaciones de Zulia y Carabobo en Venezuela a raíz de la descentralización político-territorial. Los resultados revelan que: 1) No tiene cabida la PC en las competencias exclusivas, 2) en las concurrentes los ciudadanos participan sólo en áreas que los afectan directamente, 3) los medios de PC son: consultas no vinculantes y ejecución de pequeños proyectos, a través de asociaciones de vecinos en Carabobo y de diversas organizaciones en el Zulia. Se concluye sobre la tendencia a hacer de la PC un instrumento de eficiencia estatal con escaso aporte a la profundización de la democracia.

Palabras clave: Participación ciudadana, descentralización, modernización estatal, Venezuela.

Abstract: *The civic participation (CP) is explored in the Governments of Zulia and Carabobo in Venezuela soon after the decentralization politician-territorial. The results reveal that in both governments: 1) The CP doesn't have space in the exclusive competitions, 2) In the concurrent competitions the citizens only participate in areas that affect them directly, 3) The ways of CP are: Consults non related and execution of small projects, through the Associations of Neighbors in Carabobo and of diverse organizations in the Zulia. It concludes on the tendency to make of the PC an efficient state instrument with scarce contribution to the progress of the democracy*

Key words: *Civic participation, decentralization, state modernization, Venezuela.*

¹ Este trabajo forma parte de los resultados parciales del proyecto sobre "Modernización Administrativa de las Gobernaciones en Venezuela", financiado por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (CONDES), de la Universidad del Zulia (LUZ), bajo la responsabilidad de la autora principal.

Introducción

Ya que el tema de la participación es sumamente amplio, más aún cuando no se califica, como lo hemos hecho en el título de este trabajo, es necesario delimitar primero a qué tipo de participación nos referimos. Proponemos realizar una reflexión sobre este tema, como lo señala Nuria Cunill (1991:56): "en tanto portadores de determinados intereses sociales", en la administración pública venezolana. Nuestro interés está en lo que algunos autores denominan "participación ciudadana".

El término *administración pública* también requiere precisión, al tomar en cuenta que hoy lo público —y sobre esto existe bastante consenso— no está restringido al Estado. Nuestro trabajo se centra en la participación de los ciudadanos en el aparato estatal, al considerar espacios ambiguos que en la actualidad asumen tareas estatales "con fines sociales", financiados, controlados y promovidos por el Estado. Nos referimos a organizaciones del tercer sector conocidas como Organizaciones no Gubernamentales (ONG), que algunos autores prefieren, con razón, denominarlas *Nuevas Organizaciones Gubernamentales* (Castells, 1997).

Nos detendremos sólo en un espacio de la administración pública, el afectado directamente por el proceso de descentralización político territorial que inició a fines de los ochenta (1989) en Venezuela, en particular las gobernaciones, instancias subnacionales de dirección estatal (provincias o departamentos en otros países), receptoras de competencias anteriormente en poder del gobierno nacional.

La descentralización ha sido justificada reiteradamente como una estrategia política para la participación. Carlos de Mattos nos dice, después del análisis del discurso de numerosos partidarios de esta medida que para éstos la descentralización:

...constituye un instrumento propicio para democratizar los procesos sociales, aumentar la participación popular, reducir la injusticia social y promover el desarrollo en las colectividades locales involucradas (De Mattos, 1989:119).

El autor llama la atención sobre la necesidad de una explicación diferente, al señalar que la descentralización, que es una fórmula que se propugna en América Latina desde hace varias décadas, avanza con apoyo neoliberal en un lapso en que se produce un reacomodo del capital, lo cual pone en duda la posibilidad de que la medida cumpla tan loables propósitos.

Venezuela no ha escapado de consideraciones similares con respecto a la participación, la democracia y el bienestar social. Carlos Blanco, titular por varios años, de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) —institución donde se elaboró e impulsó el proyecto de descentralización desde 1984— dice lo siguiente:

El proceso de descentralización en Venezuela emerge de dos fuentes fundamentales... el primero, es el relativo a la exigencia de democratización de la sociedad. Aún cuando la sociedad civil tenía desarrollos organizativos escasos fuera de los partidos políticos, para el momento en el cual se discute el tema en forma más insistente se había creado un ambiente... según el cual la respuesta a la exagerada partidización del Estado y de la sociedad era la de promover nuevas formas de participación, lo cual, sería posible en la medida en la que el Estado se descentralizara y se acercara más al ciudadano. Esta idea que ha asociado la democratización con la descentralización generó una poderosa fuerza de opinión de la cual se hicieron partidarios y voceros los principales candidatos presidenciales que concurrieron a las elecciones de 1988. La segunda fuente de demanda es la que surge del inmenso deterioro de los servicios públicos. La descentralización surge como un planteamiento destinado a promover un mejor funcionamiento del Estado, con una mayor eficiencia (Blanco, 1997:3).

La amplitud de la cita se justifica porque en ella se sintetizan los principales argumentos que se han dado para justificar la descentralización en nuestro país, en los que la necesidad de participación ciudadana ocupa un lugar importante.

Frente a los resultados sociales que hasta ahora ha tenido la política neoliberal, que en el plano político-administrativo ha privilegiado la reducción del tamaño del Estado —lo que se ha denominado reformas de primera generación— se plantea “fortalecer las formas democráticas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad...”. Como parte de ello deben crearse nuevos tipos de control; entre éstos, el social:

...por medio del cual los ciudadanos evaluarán los servicios públicos o en la gestión de los mismos... La reforma Gerencial del Estado debe crear instituciones que incentiven a la población para controlar el Poder Público (CLAD, 1998:17).

Es decir, los reclamos en torno a las reformas del Estado en los últimos años, apuntan a darle un papel esencial a la participación ciudadana como instrumento tanto de eficiencia como de democracia.

El proceso de descentralización en Venezuela ha generado una gran producción de conocimiento, con base en diversos tópicos, aunque con mayor interés en algunos de ellos como la cuestión fiscal y la transferencia de competencias. Pero el tema de la participación ciudadana vinculada al proceso descentralizador ha tenido escasa atención.

Lo expuesto nos anima a explorar la realidad, por ello hemos escogido dos Estados de gran importancia económica en el país, aunque con características económicas y político-administrativa diferentes: Carabobo y Zulia. El primero posee vocación industrial. Se ubica en el norte y centro del país, con un rasgo muy particular: su continuidad político-administrativa desde 1989, desligada de los partidos políticos, seis años de gestión del Dr. Henrique Salas Romer y posteriormente su hijo Henrique Fernando Salas Feo, quien comienza su segunda gestión en el presente año. El segundo, ubicado al norte y occidente del país, en la frontera con Colombia, es productor de petróleo y carbón. Tiene orientación pecuaria y una variada presencia política-administrativa: dos gobiernos del Partido socialcristiano Copei, no concluidos por la incorporación del gobernador Oswaldo Álvarez Paz a su campaña electoral por la presidencia de la República; en tanto la Dra. Lolita Aniyar de Castro termina su periodo en representación del Movimiento al Socialismo y desde 1996 toma el poder el comandante Francisco Arias Cárdenas², quien es reelecto a partir del presente año; en ambos casos con respaldo de partidos políticos tradicionales y emergentes de izquierda.

El propósito del trabajo es explorar las formas de colaboración ciudadana que se están generando en esas gobernaciones, a raíz del proceso de descentralización. Estamos conscientes de que la elección directa de los gobernadores y las condiciones socio-políticas de cada Estado, brindan la posibilidad de casos con resultados diferentes; sin embargo, no tan distantes ya que, desde nuestra óptica, las condiciones objetivas tienen un peso significativo.

Partimos del supuesto de que los esfuerzos de participación son de carácter tecnocrático, ya que están ligados a la búsqueda de legitimidad

² Arias participó en el intento de golpe de Estado, encabezado en Febrero de 1992 por el actual Presidente de la República: Hugo Chávez Frías.

para la eficacia y eficiencia³ de la nueva política económica y social del Estado, al proyecto político del gobernador (reelección o ascenso a nivel presidencial) y a proyectos de reducción del tamaño del Estado; todo ello alejado de propósitos de profundización democrática. No negamos el aporte de algunos modelos de gestión democráticos a la eficacia y eficiencia, lo que queremos decir es que la tendencia de la realidad que nos ocupa es diferente.

El trabajo se soporta en gran medida en documentos, pero una importante fuente de información la constituyeron entrevistas realizadas a funcionarios de alto nivel jerárquico en las gobernaciones objeto de estudio y ONG's, a quienes agradecemos su colaboración.

Una reflexión preliminar sobre la participación ciudadana en Venezuela

La participación ciudadana no es un tema nuevo en Venezuela, representa una demanda de la sociedad de hace muchas décadas, pero especialmente a partir del inicio del periodo democrático en 1958. Desde entonces encontramos que el Estado intenta incorporar algunas formas de cooperación ciudadana, que no superan los límites de las declaraciones de buenas intenciones. Una exploración a estos antecedentes nos permite ubicar el contexto, en el cual se produce el fenómeno de colaboración a raíz del proceso de descentralización.

En el principio de la democracia, y paralelo a un proyecto de profundización de la economía para sustituir importaciones, el Estado promueve la creación de Juntas Promejoras de los barrios y posteriormente las Juntas Comunales, las cuales trabajarían para él desde el Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad, a fin de solucionar sus problemas. Dicho Programa:

...estaba orientado hacia la canalización del cambio social rápido con la dinamicidad suficiente para actuar al mismo tiempo en el medio rural y el urbano... y adaptarse para operar en todos los niveles socioeconómicos de la población (Guerra, 1989:68).

Los sujetos de participación ciudadana fueron fundamentalmente algunas comunidades, con incipiente organización, mediadas por el partido de gobierno. La ayuda consistió en impulsarlas para solucionar

³ La vigilancia de costos ha sido considerada como consecuencia de la crisis fiscal.

sus problemas con recursos del Estado, a través de la autoconstrucción de viviendas y en la consulta para la dotación de algunos servicios.

De manera paralela se contempló promover el desarrollo de la comunidad desde las gobernaciones, para ello se impulsó la constitución de los Organismos de Desarrollo Comunal (ORDEC) que crearían las gobernaciones y más adelante se aprobó a nivel nacional, con presencia en los Estados, la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad (FUNDACOMUN). En esto estamos de acuerdo con Guerra: "supone relaciones coherentes e intereses supuestamente afines entre las bases populares y el Estado, vaciando la relación de contenido de clase" (1989:70) . Se trató de estrategias avaladas por Naciones Unidas, la CEPAL y el sector privado.

La Constitución Nacional aprobada en 1961:

...consagra un marco precario para la participación directa de los ciudadanos en la vida pública y en el ambiente intelectual, dentro del cual prevalecieron las ideas tradicionales sobre las formas de participación de la sociedad organizada en las cuestiones de gobierno. El voto es para la Constitución la forma más natural de participación y cualquier desarrollo de esa idea básica fue remitida a la Ley. Algunos analistas de la Constitución de 1961 al hablar de otros mecanismos de participación que se pueden encontrar en la Carta Magna los han llamado 'espejismos representativos'... (Mendoza, 1997:8).

Para referirse a estrategias de participación que muy poco tienen que ver con la práctica, como los cuerpos consultivos, la iniciativa popular de leyes y el referéndum para la reforma parcial o general de la Constitución.

El proceso de regionalización promovido por el primer gobierno social-cristiano a fines de la década de los sesenta, introdujo algunos cambios en materia de colaboración que, si bien no modifican las condiciones en cuanto a participación ciudadana, es importante referir. Se crea con el Decreto de Regionalización No.72 de 1969, el Consejo Regional de Desarrollo con carácter consultivo, integrado por aparatos públicos regionales, el sector laboral y empresarial organizado de la región y representantes del sector cultural (universidades) así como de los colegios profesionales, lo cual revela un intento de tecnificación del sistema de planificación. Además algunas Corporaciones de Desarrollo Regional implementan en su decreto de creación, la participación en su directorio de delegados del sector empresarial y de los trabajadores. Éste último ratifica lo establecido en la Ley de

Representación de los Trabajadores, aprobada en la década de los sesenta.

En este modelo se excluye a los ciudadanos. Se trata de un esquema que busca incorporar a los principales actores del proceso productivo y a expertos, intentando conciliar intereses en las regiones para un proceso tecnificado de planificación nacional, que declara la búsqueda del desarrollo integral.

Al mismo tiempo, el gobierno social-cristiano promueve, sin mayor trascendencia, un esquema de participación popular. Para ello se creó la Secretaría de Promoción Popular adscrita a la Presidencia de la República, cuya tarea educativa era “motivar la participación activa y consciente de la población en los procesos de toma de decisiones y en la ejecución de programas para el desarrollo” (CORDIPLAN citado en Guerra, 1989:75).

Condiciones fiscales favorables a mediados de los setenta debilitan las demandas de participación y desvían la atención hacia exigencias de recursos materiales, favorecidas por la disponibilidad del Estado de cuantiosos recursos provenientes de la renta petrolera. Sin embargo, en 1978 —cuando todavía existían manifestaciones de bonanza fiscal y después de un largo periodo de presiones al respecto— se aprueba la Ley del Régimen Municipal que incorpora a las Asociaciones de Vecinos, como instancias organizativas de la sociedad civil que, de alguna manera, formalizan las Juntas Promejoras de los Barrios, las Juntas Comunales y Asociaciones de Vecinos que de hecho existían, muchas penetradas por los partidos políticos, con lo cual éstos fortalecen su mediación entre el Estado y la sociedad. A partir de ello, según Santana (1998:162), tiene lugar un gran crecimiento y partidización de dichas asociaciones.

La crisis en el mundo capitalista no tardó mucho en presentarse en Venezuela y si bien sus primeras manifestaciones se encuentran a fines de los setenta, es en la década de los ochenta cuando se hace evidente. En este contexto, se intensifican las demandas de participación y profundización de la democracia, a la vez que diversos sectores sociales presionan por lograr reformas, lo cual crea condiciones para aplicar las nuevas tendencias económicas, políticas y sociales en el país.

En este contexto, el Estado promueve a fines de los ochenta la reorientación de la economía de sustitución de importaciones hacia la

economía de mercado. Después de intensas protestas en contra de las primeras medidas para impulsar el ajuste neoliberal, propone, desde la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) creada con tales propósitos en 1984, la aprobación de un conjunto de instrumentos jurídicos a fin de iniciar el proceso de descentralización. Producto de esto se crean: 1) La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, 2) la Ley de Elección y Remoción de Gobernadores y 3) la Ley Orgánica (Reforma) de Régimen Municipal.

La colaboración emprende nuevos caminos con estos instrumentos, expresados en la búsqueda de profundización de la llamada participación política, que tendría lugar con la elección directa de los gobernadores y alcaldes. Coincidimos con Cunill para quien la participación política es:

...la intervención de los ciudadanos básicamente a través de los partidos políticos, en órganos de representación como parlamentos, consejos municipales y cualquier otro tipo de asociación que represente los intereses globales de una comunidad política u ordenamiento general tal como el municipio, la provincia, la región o el estado (Cunill, 1991:50).

Además, en la Ley Orgánica del Régimen Municipal se avalan disposiciones que ofrecen condiciones formales para la colaboración ciudadana, entre éstas:

...La obligación de suministrar información a la ciudadanía, el reconocimiento de acceso de las personas a los archivos y registros municipales, el derecho de participar bajo ciertas reglas en las reuniones de los Consejos municipales, el derecho de obtener respuesta, el derecho de organizarse vecinalmente, el derecho de presentar proyectos de ordenanzas sobre las más diversas materias de la vida municipal está establecido el referéndum consultivo sobre las ordenanzas que el municipio adopte, salvo excepciones, y existe el referéndum revocatorio del mandato del alcalde, aún cuando los ciudadanos no tienen la iniciativa legal para provocarlo, es amplia la posibilidad para los vecinos de integrar las comisiones permanentes de los cabildos y de participar en las importantísimas tareas de inspección de los servicios municipales (Mendoza, 1997:13).

La realidad dista mucho de esta prescripción. Sin embargo, de alguna manera esto ha incidido, por una parte, para que las demandas de cooperación ciudadana se profundicen desde 1989, cuando se inician medidas de ajuste económico que golpean fuertemente a los sectores populares y; por otra parte, las disposiciones antes señaladas unidas a la posibilidad de elección directa de los alcaldes, han

permitido avanzar en algunas experiencias de participación ciudadana democrática a nivel municipal. Un ejemplo es el caso del municipio Caroní en el Estado Bolívar donde, entre otras, se incorporaron formas de participación de la comunidad, para decidir sobre el 40% del presupuesto destinado a obras (ALMACARONI) (Scotto, 1998:291).

En cuanto a la participación que tiene lugar vía descentralización político-territorial, donde las gobernaciones son las receptoras de competencias que antes eran del poder nacional, se suponía que con la elección directa de los gobernadores se daría un proceso de renovación de liderazgos desligados de las viejas prácticas de hacer política, lo cual favorecería la democratización del Estado y la sociedad (Córdova, 1999:80). Sin embargo, por un lado la sociedad civil no ha mostrado mayor interés en este tipo de intervención, lo revelan los índices de abstención en las elecciones subnacionales y; por otra parte, persisten los viejos patrones de hacer política, pues lo que se ha producido en esencia es una distribución territorial del poder, conservándose éste entre los grupos que tradicionalmente lo han detentado.

Más allá de la elección directa de gobernadores es poco lo que formalmente instaure la Ley de Descentralización. En su artículo 25 prevé que el gobernador podrá establecer la colaboración en el Comité de Planificación (integrado por sectores gubernamentales) a: "...los parlamentarios nacionales y los sectores económicos, sociales, laborales y culturales de la comunidad" (citado en Mendoza, 1997:10).

Es decir, queda a criterio del gobernador motivar la participación; esto revela que cuando se impulsa el proceso de descentralización, se piensa en la distribución territorial del poder, la práctica de participación ciudadana apoyada por las gobernaciones, la cual exploramos en este trabajo y confirmamos que poco se ha hecho en torno a esta demanda social.

La participación ciudadana en la descentralización de competencias exclusivas

La Ley de Descentralización define dos tipos de competencias para ser transferidas hacia las gobernaciones: concurrentes y exclusivas. Las primeras se vinculan con aspectos sociales y las segundas con la economía, en especial referidas a la dotación de infraestructura de

servicios⁴. La dinámica política y administrativa que han seguido estos dos tipos de competencias ha sido diferente; en este punto exploramos la referente a las competencias exclusivas.

La constitución de espacios organizativos eficaces y eficientes por parte del Estado descentralizado ha avanzado más rápidamente en la administración de las competencias exclusivas; es decir, aquellas directamente vinculadas con la economía. Diversas razones han favorecido esta situación.

En primer lugar el capital globalizado se moviliza con facilidad en la búsqueda de ventajas, como señala Delgado:

...el poder actuar en tiempo real a grandes distancias gracias a la utilización de las nuevas tecnologías, ha permitido al capital plantear una estrategia global, articulándose sin trabas ni ataduras espaciales o temporales con objeto de reforzar su posición competitiva (Delgado, 1997:52).

La creación de condiciones para que los capitales sean competitivos y en consecuencia resulte atractivo ingresar en nuestros países es una tarea fundamental del Estado neoliberal. En este contexto es imprescindible la dotación adecuada y moderna de la infraestructura estrechamente ligada al comercio internacional, como puertos y aeropuertos.

En segundo lugar, si la eficacia del servicio de infraestructura es importante para la apertura comercial, también es necesaria para la legitimación del Estado. Pues éste cada vez es más orillado a incorporar prácticas de gestión eficaces y eficientes; dichas presiones se originan, por una parte, del capital que negocia hoy directamente con el poder subnacional. Según Castells:

En Europa las ciudades y regiones participan activamente en las negociaciones directas con las empresas multinacionales y se han convertido en los agentes más importantes (1998:301).

Por otro lado los organismos multilaterales presionan, y ponen condiciones en este sentido para suministrar los créditos. Aquí es útil

⁴ La Ley Orgánica de Descentralización, en su artículo 4° define a las competencias concurrentes como aquellas asociadas a cuestiones sociales como: educación, ciencia y tecnología, salud, deporte, cultura, servicios de empleo etc.; y en el artículo 110 como parte de las competencias exclusivas a: minas, puertos, puentes, aeropuertos, carreteras y papel sellado, entre otras.

señalar que las presiones de las multilaterales en torno a las reformas se centraron en un principio en:

...reformas de primera generación —relativas a la liberalización financiera y comercial de los mercados nacionales y su inserción en una economía globalizada—... recomendadas en el marco del Consenso de Washington (Fleury, 1999:58).

Esto ha conducido a que en los procesos de descentralización de las competencias exclusivas en Venezuela, se incorporen condiciones que apuntan a garantizar niveles de eficiencia. Es decir, al asumir los Estados regionales, las competencias exclusivas de alguna manera están comprometidas con la prestación de un servicio adecuado.

En tercer lugar, está el hecho de que por lo general los gobernadores desde que asumen el poder se programan para competir en las elecciones nacionales y en el peor de los casos para la reelección a nivel estatal lo cual los compromete a lograr ciertos niveles de eficiencia. Si bien el mayor impacto está en las competencias concurrentes por su alcance social, no es menos cierto que la gestión en infraestructura es más visible y facilita demostraciones de gerencia eficiente, lo que unido a una concepción neutral dominante que existe de ésta, contribuye a obtener votos. A ello se agrega que las competencias exclusivas son generadoras de ingresos, lo que directa o indirectamente permite apoyar a las campañas electorales. Basta observar las vallas de alusión a la gestión de infraestructura y que no podemos considerar como *marketing* institucional, ya que por lo general identifican al gobernador; se trata por lo tanto de propaganda electoral.

Según Kliksberg, la participación de la comunidad es por lo general considerada como un obstáculo a la eficiencia, incluso para organizaciones sociales; se cree que “montar un proyecto con componentes participativos implica toda una serie de operaciones adicionales a su mera ejecución directa que significa costos económicos”, lo cual “generará costos y alargará los plazos” (Kliksberg, 1998:198), y afectaría negativamente a la eficiencia. Si esto es así para los proyectos sociales, la participación tiene menos posibilidades en proyectos económicos del Estado, en tanto que el ciudadano no es el usuario o cliente como se le llama en la actualidad. Hay en el fondo, por una parte, una concepción formalista de la organización, donde “el orden, la jerarquía, el mando, los procesos formalmente regulados, y una percepción verticalista y autoritaria de la

organización, son las claves de la eficiencia". Por otra parte, se desconoce la incidencia social, muchas veces ambientales, de los proyectos económicos en la comunidad donde se desarrollan, a la vez que se excluye a la sociedad civil de la participación en programas de gran envergadura desde el punto de vista económico, en los cuales participan hoy sólo los sectores económicos a través de la privatización, como veremos más adelante.

La descentralización de las competencias exclusivas ha llevado implícita, con ligeras excepciones, una descentralización administrativa y la privatización de los servicios casi al mismo tiempo, en los que los ciudadanos no están involucrados. Tanto en Carabobo como en el Zulia la descentralización del puerto, aeropuerto, vialidad y el puente (en el Zulia) han conducido a la creación de institutos y servicios autónomos⁵, aislados de las viejas prácticas administrativas que siguen caracterizando a las gobernaciones.

Sus directivas están integradas por representantes del gobernador, con algunas excepciones, debido a la incorporación de sectores empresariales y profesionales, además de la representación de los trabajadores que corresponde por ley. En ningún caso hay representación de los ciudadanos. A lo máximo que se ha llegado en materia de "participación ciudadana" en estas competencias, es a la eventual consulta en la búsqueda de solución de problemas de las empresas. Es el caso de la opinión solicitada por INVIAL a los vecinos ubicados alrededor de algunas carreteras bajo su responsabilidad, con el propósito de conocer cómo deseaban recibir el servicio de aseo urbano. Después de varios fracasos, al buscar la solución a problemas de higiene ambiental que afectaban la gestión, se llevó a cabo una estrategia de participación que nada tiene que ver con preocupaciones democráticas, pero sí mucha relación con propósitos de eficacia.

En la misma búsqueda de alternativas para mejorar el servicio, estos entes descentralizados, siguiendo recomendaciones del *marketing*,

⁵ Las instituciones que existen actualmente para administrar esas competencias son: En Carabobo, el Instituto de Aeropuertos, el Instituto Autónomo Regional de Vialidad (INVIAL) y el Instituto Puerto Autónomo de Puerto Cabello. En el Zulia: el Servicio Autónomo de Recaudación y Manejo de los Ingresos del Puente General Rafael Urdaneta, Servicio Autónomo Aeropuertos, Servicio Autónomo Puerto de Maracaibo y Servicio Autónomo de Vialidad (SAVIEZ).

consultan a los proveedores, pero especialmente a sus clientes. Evidencias de ésto encontramos en la mayoría de las instituciones descentralizadas de ambos Estados; por lo general se realiza a través de las tradicionales encuestas que voluntariamente responde el usuario y consigna en un buzón. En ocasiones ha sido necesario dar participación a clientes más cercanos a los ciudadanos; así por ejemplo en el puente sobre el lago en el Estado Zulia, fue necesario negociar con los choferes del transporte por carro y autobuses para definir tarifas de peaje.

Pero si bien los ciudadanos no participan, el sector privado está presente no sólo a través de las contrataciones de obras como se ha hecho tradicionalmente, sino que además asume la administración directa del servicio y muchas funciones de apoyo; por supuesto que ésto no es participación ciudadana, es una participación en función de intereses particulares y no sociales como la hemos definido. La tendencia es que las instituciones de los Estados se reduzcan a funciones de regulación y control, con funcionarios con cultura tecnocrática. La ejecución del servicio se ha entregado por concesión al sector privado, lo cual para algunos autores es participación y democratización del capital. En Carabobo la única excepción es INVIAL, a través de la cual la gobernación de Carabobo presta directamente el servicio de peajes. La gobernación del Estado Zulia ha pasado por un proceso en el que inicialmente se privatizaron todos los servicios de infraestructura; posteriormente, en el corto gobierno de Lolita Aniyar de Castro, sobre la base de una concepción intervencionista del Estado, la autoridad reasume funciones que habían sido privatizadas, este cambio resulta positivo desde el punto de vista de la eficiencia. Actualmente, en el gobierno del Comandante Francisco Arias Cárdenas, se está programando la privatización, sobre la base de una concepción neoliberal y considerado el funcionamiento de esas instituciones, como eficiente⁶.

Con estas estrategias administrativas, desde el punto de vista de la eficiencia, hay un desconocimiento de la incidencia que los ciudadanos

⁶ En general la administración directa de estos servicios por las Gobernaciones a raíz del proceso de descentralización tiene imagen de eficiente, algunas de estas instituciones como INVIAL son consideradas modelos de eficiencia a nivel internacional con reconocimiento en este sentido por los organismos multilaterales.

pueden tener en tales instituciones. Por ejemplo, el puente sobre el lago de Maracaibo, administrado por el Servicio Autónomo Puente General Rafael Urdaneta, es un espacio que en los últimos tiempos se toma como centro de protestas que nada tiene que ver con el servicio que presta. En el caso de los contratistas petroleros que tienen problemas con su personal, lo cual ocasionó que tomaran el puente y obligaran a cerrar las actividades de esta importante vía de conexión de la parte occidental del Zulia con el resto del país. Ante esto nos preguntamos ¿no amerita este tipo de acciones un mayor acercamiento a los ciudadanos, en función de la eficiencia?

Para algunos autores:

...desde el punto de vista técnico la diversidad y complejidad de los cometidos públicos aconsejan tomar en cuenta a los ciudadanos, los cuales pueden aportar información necesaria para orientar la actuación de los entes públicos... la participación se presenta en nuestros días como un medio de legitimación del sistema político y como un instrumento para mejorar la eficiencia administrativa, la cual, a su vez, incrementa la legitimidad política (Rachadell, 1998:215).

Sin duda esto es lo que motiva a algunas instituciones públicas y hasta privadas, a tener departamentos de relaciones con la comunidad, tal es el caso de la industria petrolera en la Costa Oriental del Lago, donde han resuelto sus conflictos, sin poner en riesgo su eficiencia.

Pero más allá de esto, las instituciones que dotan de servicios a la economía tienen problemas sociales y humanos que muchas veces no ven o no quieren ver por su concepción eficientista. Con toda seguridad los ciudadanos son capaces de identificarlos y de exigir soluciones. La historia de los reclamos en el Zulia, de los vecinos de la petroquímica y de la empresa de carbón por la contaminación, es un buen ejemplo.

En síntesis: 1) en las competencias exclusivas en ambos Estados, participan los sectores económicos y los clientes, los ciudadanos que no están directamente afectados con la gestión, no tienen ninguna opción de participación, 2) con privatización de los servicios básicos y de apoyo participan activamente los sectores económicos en la gestión de las competencias exclusivas, 3) los usuarios participan a través de algunas consultas con estrategias de *marketing* y 4) la concepción mercantilista de los servicios dificulta ver las ventajas de la participación de los ciudadanos incluso para la eficiencia.

La participación ciudadana en la descentralización de competencias concurrentes

La cuestión es aparentemente diferente en las competencias concurrentes, es decir en aquellas con responsabilidades de tipo social, en ellas el proceso de descentralización no ha tenido la misma facilidad; diversas razones favorecen la lentitud de este proceso, pero la de mayor peso está, a nuestro juicio, en el hecho de que la reforma social no formó parte de la agenda de modernización del Estado en la primera generación de modificaciones.

Es a partir de la revisión del Consenso de Washington que los organismos internacionales:

...ampliaron la agenda de las reformas introduciendo, junto con las anteriores reformas económicas, la necesidad de reformas institucionales y de invertir en educación, dando origen a la actual discusión sobre el rol del capital social y humano en el proceso de desarrollo económico (Fleury, 1999:59).

Esta situación da lugar a condicionamientos sobre la eficiencia en el campo social a los Estados y apoyo de los multilaterales al proceso de descentralización de competencias de tipo social.

Hay que agregar que la crisis y, en consecuencia, las demandas de los distintos sectores con propósitos sociales se ha acentuado a raíz de la aplicación de medidas de ajuste económico; eso pone en peligro la legitimidad del Estado, lo cual, unido a la crisis fiscal, presiona para buscar estrategias hacia la eficiencia estatal.

Al igual que con las competencias exclusivas, una de las maniobras utilizadas para incrementar la eficiencia ha sido la creación de entes descentralizados, a fin de administrar las funciones sociales que han asumido las gobernaciones a raíz del proceso de descentralización. Tales funciones se originan de dos fuentes:

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

Para administrar las funciones sociales se han creado numerosas fundaciones; es decir, formas jurídicas del derecho privado sin fines de

lucro, lo que les permite ser autónomos de la dinámica burocrática populista tradicional. Esto ha facilitado la incorporación de estrategias para flexibilizar el trabajo y ambigüedad en las relaciones laborales, que se dificultarían en la administración central.

La participación de los usuarios de servicios sociales en su administración ha sido otra de las estrategias de las gobernaciones en la búsqueda de eficiencia, además de las que se imponen a través de políticas nacionales sectoriales. Tal es el caso de las Juntas socio-sanitarias y las Juntas socio-hospitalarias en el campo de la salud y de las Juntas de padres y representantes en el sector educativo. Por otra parte la participación en las competencias concurrentes o sociales ha tenido lugar con diferencias entre los Estados.

Según Nuria Cunill (1991:57):

...de acuerdo con los niveles en los que se da la participación ciudadana, podemos identificar tres tipos de colaboración: 1) la macro-participación, tiene lugar en procesos de dimensión nacional, 2) la participación de nivel intermedio se da para definir políticas sectoriales o regionales y 3) la microparticipación 'referida a las materias más cercanas al destino cotidiano de los individuos y los grupos pequeños...

La actuación que se está promoviendo con el proceso de descentralización de competencias sociales, es la microparticipación. No conocemos experiencias de participación ciudadana en las gobernaciones para definir políticas regionales o sectoriales; es decir, se trata de aquellas colaboraciones que, "...si bien están influidas por los procesos nacionales, no ejercen una gravitación recíproca sobre el devenir político de la comunidad global" (Cunill, 1991:57).

Pero es necesaria una mayor precisión con respecto al tipo de participación. Según el momento de la administración, la participación puede ubicarse en cualquier momento de un continuo:

...que va desde el diagnóstico de la situación, la elaboración de opciones o decisiones o la formulación de políticas, programa o proyecto de desarrollo, pasando por la fase de ejecución y concluyendo en la fase de evaluación y control (Cunill, 1991:58).

Desde esta perspectiva hemos encontrado experiencias de participación en todas las fases de ese continuo, pero con un carácter variable. Para la autora, en este sentido existen cuatro alternativas de participación ciudadana: 1) Consultiva y/o asesora, 2) resolutive, 3) fiscalizadora y 4) en la realización de actividades (Cunill, 1991:59).

En el estudio del cruce de estos dos grupos de tipos de participación podemos conocer si ésta apunta a la democratización o a la simple búsqueda de eficiencia donde la primera no cuenta.

Observamos que la tendencia es hacia la consulta y ejecución de proyectos en áreas que afectan a los ciudadanos como usuarios; es decir, hacia la microparticipación.

En Carabobo encontramos los "Foros de Consulta Vecinal", en los que se escucha a 1300 Asociaciones de Vecinos convocados en las parroquias. Dichos foros se realizan mensualmente mediante convocatoria del gobernador, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, pero con la asistencia de los secretarios o directores de las áreas de: salud, educación, seguridad pública y algunas otras que se consideran pertinentes. El funcionamiento del Foro consiste en la organización de mesas de trabajo por áreas, en las que los participantes nombran a un relator, miembro de una asociación y se discuten sus necesidades, las cuales, al final del día, se le plantean al gobernador, quien en ese momento se compromete a solucionar los problemas, conjuntamente con el funcionario respectivo. Se trata de consultar a las asociaciones de vecinos para diagnosticar problemas puntuales y dar respuestas inmediatas. Es útil señalar que, en general, los Foros de Consulta Vecinal no alimentan el proceso de planeación que realiza la Secretaría de Planificación, sólo se hace eventualmente cuando se comprometen obras mayores que afectan presupuestos futuros.

Las asociaciones de vecinos en Carabobo tienen un estricto seguimiento a través de la Dirección General de Desarrollo Comunal, antes ORDEC, pero aún conocida como ORDEC. Esta Dirección promueve, a juicio de los funcionarios de la Secretaría de Desarrollo y Seguridad Social, la participación consciente de los colonos en la conformación de sus asociaciones. Detrás de ello está, a nuestro juicio, el objetivo de desplazamiento de los partidos políticos tradicionales, especialmente Acción Democrática, que tanto han penetrado dichas asociaciones y la conformación de una plataforma política para impulsar el proyecto "independiente". En este caso, el original "Proyecto Carabobo" que posteriormente fue vinculado a las aspiraciones presidenciales del líder de éste, pasó a llamarse "Proyecto Venezuela".

Se demuestra que detrás de este modelo de participación se encuentra un proyecto de intervención política y social del Estado a la

sociedad civil, que va más allá de la búsqueda de legitimación por medio de la eficiencia. A través de los foros vecinales, con seguimiento a las asociaciones de vecinos, se crean condiciones para su inserción en el proyecto político en referencia. De hecho, a juicio de los funcionarios del gobierno entrevistados, los foros vecinales son una importante táctica de acercamiento por parte del gobernador a las comunidades.

Ahora bien, como su nombre lo indica, los Foros de Consulta Vecinal, son estrategias de participación consultiva no vinculante, que pueden alimentar cualquier momento de la gestión, pero sin capacidad de decisión y control por parte de los vecinos. Los foros vecinales no trascienden el nivel de microparticipación.

Los foros vecinales no se realizan desde mayo del presente año, la explicación que da el gobierno es la dificultad financiera que hay en los actuales momentos, por lo cual la consulta se hace solamente a través de la Casa del Vecino⁷.

La Casa del Vecino es un programa que "se encarga de canalizar todas las gestiones que competen a los problemas de emergencia, así como las de mediano y largo plazo" (Gobierno de Carabobo, 1997). Además de un programa, es un espacio físico muy conocido en Valencia, capital del Estado Carabobo y otras ciudades, donde el habitante acude a plantear sus problemas, los que son procesados por la Dirección General de Participación Vecinal de la Secretaría de Desarrollo y Seguridad Social, así como por otras instancias de gobierno, a las cuales se les asigna un horario de atención a la semana en la Casa del Vecino. Es un trabajo, como sus mismos funcionarios señalan, de gestoría de problemas ante las instancias respectivas. La

⁷ La estrategia utilizada actualmente para acercamiento del proyecto político a la sociedad civil es por intermedio de las Jornadas de Integración Vecinal, realizadas en las comunidades rurales, las cuales son recientes y se realizan una vez a la semana. Consisten en acudir a las comunidades rurales más apartadas, para dar solución a deudas sociales en salud (vacunación y consulta), alimentación (entrega de bolsas de comida), corte de cabello y registro de nacimiento entre otras cuestiones. Es un programa marcadamente populista similar a las "Toma de la Alegría" realizadas en la ciudad desde hace muchos años en Carabobo, pero que también fueron suspendidas recientemente y las cuales a juicio de funcionarios de Carabobo son similares al actual Plan Bolívar 2000, desarrollado por el Gobierno Nacional.

Casa del Vecino es un programa que deberían de imitar muchas autoridades, como instrumento de información y recepción de reclamos y de planteamientos de problemas de la vida cotidiana, generalmente muy personales; pero esto no es participación ciudadana, mientras no esté de por medio la defensa de los intereses colectivos.

Similar experiencia a los Foros Vecinales se ha llevado a cabo en el Zulia, donde se han denominado Comités Parroquiales, realizados en 1996, intentando utilizar el método de alta dirección (ALTADIR) propuesto por Carlos Matus. Estos comités eran una especie de asamblea con miembros de organizaciones de la comunidad seleccionadas previamente por el gobierno, el cual privilegiaba organizaciones establecidas. Cabe destacar que no era con las asociaciones de vecinos como en Carabobo, porque a juicio del gobierno del Zulia, éstas tenían poca capacidad organizativa. La Gobernación, por medio de la Dirección de Desarrollo Social y del Consejo Zuliano de Planificación (CONZUPLAN), acudía a las reuniones con un listado previo de necesidades detectadas, a partir de las cuales la comunidad debía valorar de cinco a diez en orden jerárquico. A estas reuniones eran invitados también organismos municipales, tales como el responsable de la dotación del gas y nacionales como el de suministro de agua, pero por razones políticas estos organismos no respondían.

Estos comités tenían un monitoreo en CONZUPLAN, para detectar si estaba contemplada la demanda en el presupuesto y, en caso contrario, para conocer si existían posibilidades reales de ser incorporadas. La segunda reunión con las comunidades se hacía con presencia del gobernador y los secretarios y aquí las listas y los compromisos se multiplicaban. A juicio de las entrevistadas, esto era un trabajo técnico para filtrar demandas, que terminaba siendo un espacio para el paternalismo, producto de la cultura de este tipo, tanto de los funcionarios como de los ciudadanos.

Se trata inicialmente de una participación sobre problemas cotidianos en la fase de decisión, pero consultiva e intervenida; lo que Fadda denomina participación cooptativa, que "... se da cuando las actividades de las 'no élites' fueran canalizadas a la toma de decisiones e implementación de políticas tendientes a objetivos preconcebidos por las autoridades" (Fadda, 1990:39).

El propósito de fondo de este proceso "técnico" era frenar demandas y hacer más eficaz la gestión. En un segundo momento la participación sigue siendo consultiva, pero se pierde el control "técnico" y en lugar de filtrar demandas, éstas se agregan, lo cual se explica por la aspiración del gobernador para reelegirse, quien además en los actuales momentos, después de su reelección, no oculta sus deseos de continuar en la vida política. Este tipo de participación que se llevó a cabo en 1996, se está retomando este año, vinculándola a la elaboración del presupuesto y más centrada en los vecinos.

Otra experiencia interesante de participación que no lo es en el momento de la ejecución existe en Carabobo en la fase de control, sobre la cual si bien manejamos poca información, es importante mencionarla. Consiste en solicitar el aval del presidente de la asociación de vecinos una vez concluidas las obras, sin el cual no se da la orden de pago. Esto ha llevado a que el responsable del control ejerza vigilancia frecuente sobre la obra, para lo cual se les da acceso a las especificaciones de ésta, lo que de alguna manera frena las desviaciones del proyecto por parte de los contratistas y contribuye en definitiva a la eficiencia estatal. El problema para los vecinos está en que al suministrar el aval, tienen limitaciones para demandar solución sobre cualquier problema, porque el gobierno los remite a su participación en el visto bueno de la obra, de modo que los propósitos que están detrás de este tipo de colaboración son el traslado de responsabilidades a las comunidades.

Según Kliksberg (1998:180):

... la participación no debe limitarse a algunas etapas del proyecto. La efectividad aumenta cuando está presente en todo el ciclo del proyecto. Por ello los serios problemas que encuentran los proyectos de agua que son diseñados sin consulta a los beneficiarios y en los que se espera después que la comunidad no consultada se hará responsable por su operación y mantenimiento.

Es decir, el control social debe ir acompañado de participación en las decisiones, para que pueda aportar en beneficio social.

El tipo de cooperación ciudadana por el que más se aboga a raíz de las políticas de ajuste es la participación de las comunidades en la ejecución de proyectos del Estado, en los que éstas son afectadas. Dicho modelo ha sido considerado como parte de una estrategia más global de reducción del tamaño del Estado, que incluye la privatización. Es un modelo de gran experiencia a nivel mundial, que

ha sido difundido y recomendado por algunos autores, entre ellos Osborne y Gaebler, quienes señalan que es mejor para el gobierno "llevar el timón que remar... La capacidad para llevar el timón es hoy particularmente importante dado el surgimiento de una economía global" (1994:65). Para hacerlo, los autores recomiendan tanto al sector privado como a las organizaciones del tercer sector.

El traspaso de la ejecución de programas y proyectos del Estado a organizaciones de la sociedad civil se viene dando en todos los niveles del aparato público, inclusive en las gobernaciones, pero en éstas se ha dado hasta ahora fundamentalmente de modo asistemático, por la vía de ensayos sin mayor trascendencia con relación a los servicios sociales que prestan dichas instituciones. En este sentido encontramos varias experiencias, entre las que cabe destacar las de Zulia: la autoconstrucción de viviendas a través del Instituto de Desarrollo Social (IDES); el programa de hogares de cuidado diario y multihogares en los cuales un vecino asume la tarea de atender, con transferencias de las gobernaciones, a hijos de madres trabajadoras; la reparación de algunas vías rurales con la participación de asociaciones de ganaderos y entre otras la concesión de la dirección de la "Unidad Docente Asistencial de Medicina Familiar Luis Sergio Pérez" —considerada como un ejemplo a imitar, mejor conocida como "Ambulatorio de Sierra Maestra" por el sector donde se ubica— a la "Fundación Venezolana para la Medicina Familiar Dr. Pedro Iturbe" (FUNVEMEFA). Ésta a su vez, da la responsabilidad de las funciones de apoyo a la asociación civil denominada "Unidad de Medicina Familiar" (UNIMEFA).

La experiencia de este ambulatorio es muy particular. El gobierno transfiere recursos para administrar el servicio de salud a través de instalaciones y algunos equipos de su propiedad, suministrados por las presiones de la gente, la cual participa en la administración del servicio por medio de UNIMEFA, creada por la comunidad con la participación de la iglesia, el CESAP, cooperativas, la Escuela de Vecinos de Venezuela, Fe y Alegría, asociaciones de vecinos y juntas parroquiales (Delgado, 1998:357). Esta asociación civil administra la unidad en cuestión, de tal manera que los ciudadanos participan en el servicio público, aunque no en el aparato estatal y no porque sea formalmente una ONG. Se trata realmente de una organización financiada mayoritariamente con recursos que no son del Estado. La gobernación reduce cada vez más su intervención en esta ONG. En el presente año fue de

aproximadamente el 10% de los costos de funcionamiento, el resto fue patrocinado por fuentes privadas y con privatización del servicio, aunque a costos solidarios. En definitiva todo eso conduce a la recuperación de los costos sin fines de lucro. Conviene aclarar que la fundación que dirige el ambulatorio lo hace por su experiencia en el campo de la salud, por lo cual, aparentemente no hay participación ciudadana; sin embargo, sí existe, como lo hemos indicado. Se trata de una experiencia novedosa, exitosa tanto desde el punto de vista de la eficiencia como de prácticas democráticas y de solidaridad social. Su éxito, a nuestro juicio, se debe a que se trata de un proyecto que surge de la base, en alianza con profesionales del campo de la salud, con sensibilidad social y promotores de la estrategia de medicina familiar⁸.

Un paso más agresivo de participación ciudadana en la ejecución de proyectos se da en los actuales momentos en la gobernación del Zulia, donde se ha definido recientemente como política de Estado, trasladar a organizaciones de la comunidad recursos para la ejecución de pequeñas obras. El objetivo general es:

...transformar el estilo de gestión e impulsar la participación de las comunidades organizadas en la ejecución de obras de infraestructura por la vía de la transferencia de recursos en las áreas de educación, salud, deportes, vivienda y vialidad rural (USTP, 1999:36).

Los objetivos específicos son:

Incrementar la capacidad de respuesta del Ejecutivo Regional. Orientar y administrar con mayor eficiencia los recursos del Gobierno Regional focalizándolos a partir de las prioridades definidas por las mismas comunidades. Transparentar la gestión. Desestimular el clientelismo y la corrupción administrativa. Complementar el proceso de participación estimulándolo más allá de la formulación y evaluación de proyectos y programas sociales. Restituir gobernabilidad y rescatar la credibilidad en las instituciones públicas regionales (USTP, 1999:37).

La colaboración de las organizaciones en proyectos de este tipo, donde intervengan en todas las fases de la gestión, tiene un alto potencial para combatir el clientelismo y la corrupción, así como para promover la democracia y, en general, para lograr los objetivos que se

⁸ Es una experiencia que desde el punto de vista administrativo se encuentra en proceso de estudio.

propone la gobernación del Zulia. En este potencial contribuye, a nuestro juicio, que las organizaciones de la comunidad conforman:

...una alternativa institucional al modo centralizado de prestación de servicios públicos, dado que su flexibilidad normativa y, por ende, su capacidad de adaptación, posibilitan, en principio, la propia adaptación de los servicios públicos a las necesidades de públicos específicos, cuestión que la normativa que guía la prestación de los servicios públicos por parte de las agencias gubernamentales, en general no admite (Cunill, 1997:185).

Pero es importante no perder de vista, por una parte, que la participación en sí misma no combate los problemas señalados; se requiere, por el lado de estas organizaciones, promover su democracia interna. En este sentido Cunill (1997:186) señala "...la introducción de los principios de la participación y de la transparencia en el acceso a los mecanismos de financiamiento, resultan clave para evitar el clientelismo político".

Con respecto al Estado, es necesario implantar estrategias que garanticen transparencia en el proceso de transferencia de recursos a las organizaciones de la comunidad, así como su democratización. Por otra parte, se trata de microparticipación, es decir, que la gobernación no da acceso a la formación de políticas.

Numerosos autores (Osborne y Gaebler, 1992; Kliksberg, 1998; entre otros) han expuesto las bondades de la cooperación en todas las fases de la gestión, para la eficiencia y hasta para la democratización. El problema está en que, en el caso que nos ocupa, no se ha realizado ningún esfuerzo que promueva la democracia. No interesan, al menos hasta ahora, las condiciones democráticas de las ONG's involucradas en este proyecto. Lo importante es que tales organizaciones estén creadas legalmente; en este sentido es muy poco lo que se está haciendo en función de los objetivos formalmente definidos.

La decisión de entregar recursos a organizaciones de las comunidades, a través de la transferencia para ejecutar pequeñas obras en su comunidad, se toma en momentos en los cuales hay graves problemas presupuestarios. A juicio de algunos funcionarios, esto busca abaratar costos y hacer la gestión más eficiente ya que la mediación con los contratistas encarece las obras; sin embargo, desde el punto de vista del ahorro, eso no es trascendental; ya que las grandes obras continuarían siendo realizadas por el sector privado. Políticamente la decisión luce como un instrumento de acercamiento a las comunidades, frente al fracaso del modelo de consulta ensayado en

1996 y retomado recientemente. De hecho la idea surgió al buscar una medida de impacto.

En lo fundamental, detrás de esta política global de participación ciudadana en la ejecución de algunos servicios realizados antes por el Estado, está la aplicación de un nuevo modelo de gestión; cuyo eje principal es la reducción del tamaño del Estado, para lo cual se cuenta con la asesoría del Banco Mundial (BM). Llama la atención que después de que el Banco Mundial admitió el fracaso de dichas políticas, brinde asesoría en este sentido. Sobre estos cambios del BM dice Oszlak :

El informe de 1997 del BM colocó en el centro de su preocupación el desafío de la reconstrucción del Estado. Muchos se preguntaron por qué se había vuelto necesario reconstruir aquello que el propio Banco había recomendado reducir años antes, a su mínima expresión. La respuesta es simple: porque le resultaba evidente que junto con el desmantelamiento estatal se había vaciado la escena pública y desgarrado el tejido social, comprometiendo la paz social y la gobernabilidad democrática (1999:90).

En este proceso, las organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro, lo que se ha considerado parte del llamado tercer sector, son concebidas como elemento del sector privado. Gerver Torres, uno de los impulsores de la privatización en el país desde el Fondo de Inversiones de Venezuela y actualmente funcionario del Banco Mundial y como tal, asesor de la gobernación del Zulia, dice en un editorial de "*Avance Gubernamental*", publicación de la gobernación: nosotros creemos que es posible generar un nuevo esquema de producción de servicios con la participación activa del sector privado, y por privado se entiende cualquier ente que no sea gubernamental, es decir, las empresas privadas, las asociaciones locales, las ONG's, en suma, la sociedad civil organizada... para ello es preciso diferenciar diversos roles: una cosa es operar un servicio, otra es financiarlo, otra es ser el propietario, otra es diseñarlo y ser el garante de la calidad, accesibilidad y cobertura a la población. El sector público puede perfectamente aliarse con la sociedad civil, transfiriendo a ésta la operación y producción de los servicios, ocupándose así de lo verdaderamente público, es decir, de establecer las reglas del juego y controlar que los privados operen en base a normas de calidad. Asimismo, el sector público dejaría de financiar la oferta de servicios y pasaría a financiar la demanda de atención de los más necesitados. Con

el modelo actual terminan pagando más los pobres y estamos subsidiando a los ricos.

Esto no nos dice nada nuevo. Es el discurso que hemos escuchado reiteradamente desde hace por lo menos diez años en nuestro país. Lo novedoso, y de allí la extensión de la cita, es que sobre la base de estos planteamientos hoy la privatización se asume como política de Estado, por la gobernación del Estado Zulia, donde si bien se habían iniciado procesos de privatización, hasta ahora se había hecho tímidamente desde que el gobierno de Lolita Aniyar debilitó el proceso en curso.

Torres identifica como parte del sector privado a las ONG's, a pesar de que tales organizaciones forman parte del tercer sector, el cual aún es "un espacio difuso entre lo público y lo privado" (Jérez y Revilla, 1997:27). Esta ubicación no es ingenua; se vincula a propósitos de mercantilización de las organizaciones de la comunidad; es decir, a insertarlas en la producción de servicios que antes eran gratuitos como los de salud, con lo cual el Estado abandona su responsabilidad en este sentido. Una profundización de este punto pasa por identificar los distintos tipos de organizaciones de la sociedad civil, como se sabe, numerosas. Algunas fundaciones, muchas de ellas fantasmas, se crean para obtener recursos del Estado a distintos niveles de la administración pública; ya que históricamente estas asignaciones no han sido objeto de control. Otras fundaciones, son formalmente organizaciones sin fines de lucro y prestan servicios públicos como de salud y educación, pero detrás de ellas existen intereses mercantilistas que las constituyen, en la práctica, en empresas privadas.

En síntesis, en la exploración de experiencias de participación ciudadana en los servicios sociales de las gobernaciones estudiadas se observa que: 1) Hay diferencias importantes entre los Estados; mientras que en Carabobo se incorporan activamente a las asociaciones de vecinos, producto de un trabajo de seguimiento y organización, favorecido por la continuidad administrativa, en el Zulia hay una gran discrecionalidad respecto del tipo de organización que colabora, lo que deja abierta las puertas al clientelismo; 2) la participación consultiva está presente en ambos Estados, fundamentalmente para resolver problemas potenciadores de conflicto, intentando hacerlo sobre indicadores preestablecidos, con el objeto de obtener resultados de gestión eficientes y legitimar el proyecto político de los gobernantes, para la permanencia en el poder o

avanzar hacia espacios de cobertura nacional. La crisis económica por la cual pasan las gobernaciones, arriesga este tipo de participación; 3) en algunos casos se ha pretendido darle un sentido técnico a la cooperación, pero la práctica ha demostrado la incapacidad de estrategias bajo esa concepción, tanto para los efectos de participación verdadera, como para los intereses de eficiencia y legitimación. La naturaleza del fenómeno termina por imponerse al intento artificial de despojarlo de los componentes políticos y sociológicos que le son inherentes; 4) la participación en el control es escasa, su potencial democrático se ve afectado por propósitos eficientistas; 5) comienza a ensayarse como política de participación ciudadana en el Zulia, el traspaso de la ejecución de pequeños proyectos, en el marco de la implantación de nuevos modelos de gestión cuyo norte principal es la reducción del tamaño del Estado, bajo la asesoría del Banco Mundial; 6) en este contexto se excluyen formas de participación alternativas, dirigidas a incorporar a la sociedad civil en el proceso de decisiones y control del Estado.

A modo de conclusiones

La participación ciudadana tiene un comportamiento diferente entre las competencias exclusivas y las concurrentes. En las instituciones que han asumido las competencias transferidas a las gobernaciones en condiciones de exclusividad, que son las estrechamente vinculadas a la economía, la participación ciudadana no tiene cabida; pues son espacios para los sectores económicos y los clientes. La tendencia es hacia la privatización de los servicios, tanto básicos como de apoyo, con lo cual se reduce el aparato público a su mínima expresión. Aquí la participación la tienen los sectores económicos. Los clientes colaboran a través de consultas usando estrategias de *marketing*. La concepción mercantilista de estos espacios de la administración pública no permite ver al ciudadano más allá de cliente.

Con la exclusión de los ciudadanos en el proceso de gestión pública en el campo económico, se pone una enorme distancia de las demandas de profundización democrática y de transformación del Estado burocrático en Estado participativo. Razones políticas en torno a la necesidad de democratizar el poder, justifican la participación ciudadana en todos los sectores en los cuales se involucra el Estado.

A pesar de esta situación incipiente, en la cual se encuentra la participación ciudadana en las funciones sociales de la gobernación,

hay sin duda un avance con relación en las competencias exclusivas, En estas funciones existe la tendencia de colaboración de los ciudadanos en aquellas áreas que los afectan directamente; es decir, en la microparticipación, sin posibilidad de intervenir en la formación de políticas globales. La participación se da fundamentalmente a través de las consultas, no vinculantes, en la ejecución de algunas actividades y proyectos, lo cual puede pasar por la toma de decisiones sobre esos proyectos, pero cooptados; es decir, preconcebidos por la gobernación.

Los mecanismos de cooperación apuntan, en definitiva, a hacer más eficiente al aparato estatal en el marco de la política neoliberal en todos los planos; como parte de ello, de su reducción del tamaño del Estado, con escaso aporte a la profundización democrática.

Una reflexión final

El proceso en curso ha pasado por cambios significativos en materia de participación política. El uso, por primera vez, del referéndum a nivel nacional previsto en la constitución para su transformación, en el contexto de intensificación de las demandas de participación y de algunas propuestas concretas respecto del avance de esta materia, tales como el ombudsman y la democratización de las organizaciones de la sociedad civil, son algunos elementos que nos llevan a pensar que existen condiciones para que la participación tome nuevos rumbos.

Sin embargo, en las propuestas observamos hasta ahora un gran vacío en lo que se refiere a la participación ciudadana en el poder ejecutivo, del cual forman parte las gobernaciones. En sus propuestas, el presidente ha señalado que será necesario abrir canales de participación, pero esto no se ha precisado mínimamente (Ochoa y Chirinos, 1999:10). La tendencia a reformar profundamente los poderes legislativo y judicial, donde aún tienen presencia los partidos políticos tradicionales, amenaza con sesgar las transformaciones necesarias del Estado y mantener al poder ejecutivo con un modelo de gestión burocrático, en el mejor de los casos eficientista, sin contribuir a la profundización de la democracia.

En las elecciones para la constituyente se evidenció que, al igual que los partidos políticos tradicionales, las organizaciones de base de la sociedad civil no tienen capacidad de convocatoria, a pesar de los esfuerzos realizados por éstas para tener representantes en la Asamblea Nacional Constituyente (ANC). En ningún Estado del país obtuvieron

representación; una explicación que se ha dado a esta situación es el liderazgo del presidente Chávez, el cual opacó las demás propuestas, pero sin duda este fue un proceso favorecido por la escasa organización de la sociedad civil, penetrada aún por liderazgos que poco tienen que ver con propósitos democráticos. Esto argumenta a favor de los planteamientos constituyentistas que ponen atención en la democratización de la sociedad civil como estrategia para favorecer la democratización del Estado, lo cual también comparten algunos académicos.

Los gobernadores sienten que la descentralización político-territorial está amenazada a raíz del triunfo presidencial de Hugo Chávez Frías y del mayoritario apoyo que los candidatos de éste recibieron en las elecciones para la ANC. En defensa del proceso insisten en el discurso de la participación, a pesar del escaso aporte que han hecho para impulsar la colaboración ciudadana. Pero mientras ésta no se haga realidad, el proceso de descentralización seguirá siendo un doliente sólo de las élites intelectuales, económicas y políticas de las regiones. Los gobernadores que se consideren democráticos harían bien en demostrarlo al poner en práctica estrategias de participación ciudadana verdaderamente democráticas. De este modo el proceso de descentralización dejaría de ser un instrumento de distribución territorial del poder y pasaría a ser un instrumento de distribución social del poder.

haydeeochoa@iamnet.com

cordovae@iamnet.com

gleccyl@hotmail.com

Bibliografía

- Blanco, Carlos (1997), *El Proceso de Descentralización en Venezuela. Análisis crítico*, Documento del Banco Interamericano de Desarrollo: Mimeo.
- Castells, Manuel (1997), *La era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura. El Poder de la Identidad*, vol. 2, Madrid: Alianza Editorial.
- (1998), "Hacia el Estado red?. Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información", en *Seminario Internacional sobre Sociedade ea Reforma do Estado*, Sao Paulo, Brasil: Mimeo.
- CLAD (1998), *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, Caracas: CLAD.
- Congreso de la República (1988), *Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público sobre Transferencia de Servicios a los Estado*, Caracas.
- Córdova Jaimes, Edgar (1999), "Modernización de la Infraestructura de servicio a la economía por parte de las gobernaciones en Venezuela: El caso del Estado Zulia", en *Revista*

- Venezolana de Gerencia*, año 4, núm. 7, Maracaibo, Venezuela: Vicerrectorado Académico de La Universidad del Zulia.
- Cunill, Nuria (1991), *Participación Ciudadana*, Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- (1997), *Repensando lo Público a través de la Sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas: CLAD y Nueva Sociedad.
- Delgado, José Gregorio (1998), "La participación responsable: experiencias comunitarias", en *Participación ciudadana y democracia*, Caracas: COPRE.
- Delgado Cabeza, Manuel (1997), "Globalización. Actores y Atrezzo", en *¿Trabajo Voluntario o participación? Elementos para una Sociología del Tercer sector*, Madrid: Editorial Tecnos S. A.
- De Mattos, Carlos (1989), "Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y Neoliberales en contradicción", en *Nueva Sociedad*, núm. 104, Caracas.
- Fadda Cori, Giulietta (1990), *La participación como encuentro: discurso político y praxis urbana*, Caracas, Venezuela: Fondo Editorial Acta Científica y Universidad Central de Venezuela.
- Fleury, Sonia (1999), "La Reforma del Estado en América Latina", en *Nueva Sociedad*, núm. 160, Caracas.
- Gobierno de Carabobo (1997), "Casa del Vecino" en *Tríptico*, Valencia, Venezuela.
- Guerra, Helena (1989), *Asociaciones de Vecinos, Estado y Política Social en Venezuela*, Caracas: Ediciones FACES-UCV.
- Hernández C., José Julián (1997), "Las instancias intermedias en el proceso de descentralización (El caso del Estado Carabobo, Venezuela)" en *Anales 1. Desafíos y Perspectivas de la Descentralización*, Caracas: CLAD.
- Jérez, Ariel y Marisa, Revilla (1997), "El Tercer sector. Una revisión introductoria a un concepto polémico" en *¿Trabajo voluntario o participación? Elementos para una sociología del Tercer Sector*, Madrid: Editorial Tecnos S. A.
- Kliksberg, Bernardo (1998), "Seis tesis sobre participación", en *Revista Venezolana de Gerencia*, año 3, núm. 6, Maracaibo, Venezuela: Vicerrectorado Académico de la Universidad del Zulia.
- Mendoza Angulo, José (1997), "La Participación Ciudadana y la Descentralización", en el *III Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, Isla de Margarita, Venezuela: Mimeo.
- Ochoa Henríquez, Haydée y Emilio, Chirinos Zárraga (1999), "Perspectivas de la Reforma del Estado en Venezuela", en el *XXII Congreso de ALAS*, Concepción, Chile: Mimeo.
- Osborne, David y Ted, Gaebler (1994), *La Reinención del Gobierno. Influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Barcelona, España: Ediciones Paidós.
- Oszlak, Oscar (1999), "De Menor a Mejor. El Desafío de la Segunda Reforma del Estado", en *Nueva Sociedad*, núm. 160, Caracas.
- Rachadell, Manuel (1998), "La participación de los ciudadanos en la actividad administrativa", en *Participación ciudadana y democracia*, Caracas: COPRE.
- Santana, Elías (1998), "La participación ciudadana en la Organización y Desarrollo de los procesos electorales nacionales, estatales y municipales", en *Participación ciudadana y democracia*, Caracas: COPRE.

Haydée Ochoa Henríquez / Edgar Córdova Jaimes / Gleccy Leal Ríos, "Participación y Descentralización en Venezuela", Convergencia N° 21, 2000, ISSN 1405-1435, UAEM, Toluca, México.

Scotto Domínguez, Clemente (1998), "Participación Ciudadana: Reflexiones de la experiencia de Almacarón (Periodo 1990-1995)", en *Participación ciudadana y democracia*, Caracas: COPRE.

Torres, Gerver (1999), *Hay que desmitificar la privatización*, Maracaibo, Venezuela: editorial Avance Gubernamental, Publicación Interna de la Gobernación del Zulia, 16 al 22 de agosto.

USTP (1999), *Política de participación de las comunidades en la ejecución de obras de infraestructura social*, Documento de la Gobernación del Estado Zulia, Maracaibo, Venezuela: Mimeo.