



"HACIA OTRA GESTIÓN PÚBLICA"

un análisis comparativo desde la perspectiva teórica de la economía social y experiencias de las organizaciones comunitarias en Venezuela y Argentina.



Autores:

Víctor Manuel Salinas - Fernando Javier Villarreal.

2017

“HACIA OTRA GESTIÓN PÚBLICA”:

un análisis comparativo desde la perspectiva teórica de la economía social y experiencias de las organizaciones comunitarias en Venezuela y Argentina.

Universidad Politécnica Estatal del Carchi

Dr. Hugo Ruiz Enríquez

Rector

Autores:

MSc. Víctor Manuel Salinas Vargas

MSc. Fernando Javier Villarreal Salazar.

Revisores:

PhD (c). Jimmy Orlando Cabrera Meza (Docente Investigador de la Escuela Superior de Administración Pública- Colombia)

PhD (c) Yubari Valero (Docente de la facultad Latinoamericana de las Ciencias Sociales (FLACSO) y estudiante de Doctorado de la misma universidad.

ISBN: 978-9942-914-39-2

Primera Edición

Diciembre 2017

Tulcán, Carchi, Ecuador

Editorial: Universidad Politécnica Estatal del Carchi.

Tiraje: 300 ejemplares.

CP.UPEC.03.031.0312.2017.03

Diseño y Diagramación:

Lcdo. Felipe Martínez

Comisión de Publicaciones - UPEC

Fotografía:

Srta. Tania Gomez (Estudiante de Administración Pública -UPEC)

Impresión:

Queda prohibida la reproducción de la obra o partes de la misma por cualquier medio sin la respectiva autorización previa.

Dedicatoria.

Damos gracias a DIOS todo poderoso, quien a cada prueba de vida nos da la oportunidad de superarla y entender, además, que ante la caída lo que queda es levantarse y ante el triunfo la humildad ha de ser la virtud.

A quienes han partido a la distancia celestial para ver nuestros triunfos y a nuestra distancia llegan para impulsarnos en el camino de la lucha.

Agradecemos con profundo compromiso a la tan Ilustre Universidad Politécnica Estatal del Carchi, quien deposita su confianza en nosotros y a quien debemos todo nuestro compromiso y solidaridad institucional.

Al Dr. Hugo Ruiz, Rector de nuestra universidad, pero además hombre de sueños y con ellos fiel constructor de realidades merecedoras de importantes capítulos en la historia.

Premiamos la lucha del día a día de quienes creemos y además practicamos la idea de que otro mundo basado en nuestras realidades, es posible.

Índice

Prólogo.....	5
Introducción.....	6

CAPÍTULO I

CONTEXTUALIZACIÓN POLÍTICA DE VENEZUELA Y ARGENTINA. TRASCENDENCIA HISTÓRICA DE LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS Y SU ROL EN LA AUTOGESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.....	15
---	----

CAPÍTULO II

LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS EN LA AUTOGESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS: PRESENTACIÓN DE DOS EXPERIENCIAS COMUNITARIAS QUE AUTOGESTIONAN SERVICIOS PÚBLICOS.....	39
--	----

CAPÍTULO III

APORTES DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA AL DESARROLLO DE EXPERIENCIAS DE GESTIÓN PÚBLICA.....	67
---	----

CAPÍTULO IV

EL ACCESO Y AUTOGESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.....	107
--	-----

CAPÍTULO V

LAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y LOS MOVIMIENTOS SOCIALES EN LA CONSTRUCCIÓN DE ALTERNATIVAS Y RESPUESTAS COLECTIVAS: EL CASO DE LA AUTOGESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.....	149
---	-----

CONCLUSIONES. UNA PROPUESTA TEÓRICA HACIA OTRA GESTIÓN PÚBLICA.....	173
---	-----

Prólogo

“HACIA OTRA GESTIÓN PÚBLICA”:

un análisis comparativo desde la perspectiva teórica de la economía social y experiencias de las organizaciones comunitarias en Venezuela y Argentina.

La gestión pública tiende a ser analizada desde la perspectiva del rol del Estado. Cómo brindar un mejor servicio a la comunidad, cómo manejar procesos más transparentes y como ampliar los mecanismos de participación, son algunos de los temas de interés más recurrentes. Tendemos a dirigir la mirada a las diferentes instituciones del sector público, a optimizar sus procesos y a la necesidad de mejorar las capacidades de los funcionarios en aras de garantizar una exitosa gestión.

Este libro nos invita a cambiar de perspectiva y a mirar los procesos de gestión pública con los lentes de la economía social y solidaria. Un enfoque centrado en las acciones y las estrategias de cooperación que llevan adelante los individuos a fin de garantizar la reproducción de la vida. Este enfoque nos permite visibilizar el rol que pueden llegar a cumplir las organizaciones comunitarias en la gestión pública. Una comunidad activa que no se limita a asumir el papel de “cliente” o “beneficiario” y que por el contrario deja entrever la posibilidad de un modelo policéntrico de gobernanza.

La cuidadosa selección de casos realizada por el autor, evidencia la vasta gama de oportunidades para accionar desde la comunidad. Por un lado el caso Consejo Comunal Santa Eduvigis, ubicado en el Estado Mérida en Venezuela, potenciado por el apoyo de un marco

constitucional del país. Por el otro, el caso de la Comunidad Organizada de Cuartel V ubicada en el municipio de Moreno de la Provincia de Buenos Aires en Argentina, impulsado por la necesidad de dar respuesta a una crisis económica a nivel nacional. Ambos casos son el reflejo de una compleja interacción Estado- comunidad.

El primer capítulo nos invita a un recorrido histórico sobre la trayectoria de las diferentes formas de organización comunitaria en Argentina y Venezuela. Nos remonta a la década de los 30, haciendo especial énfasis en los procesos de expansión y consolidación de dichas organizaciones hasta la actualidad.

En el segundo capítulo, los autores desarrollan los dos casos representativos de organizaciones comunitarias que han asumido el reto de de autogestionar los servicios públicos en su comunidad. El análisis se centra principalmente en comprender las prácticas de autogestión de la organización y las formas de vinculación con el Estado y otras organizaciones.

El tercer capítulo representa el corazón de este libro. Es allí donde los autores brindan un valioso aporte en cómo establecer una relación entre los planteamientos de la economía social y solidaria y la gestión pública.

Finalmente en el cuarto y quinto capítulo se desarrollan las categorías teóricas que abordan por un lado, la autogestión y los servicios públicos y por otro el rol de las organizaciones sociales. Partiendo de estas categorías los autores articulan un marco de análisis que es complementado con los hallazgos empíricos para comprender la relación entre gestión pública y autogestión.

En esencia, esta maravillosa obra condensa la experiencia de vida, académica y profesional de los autores. Sintetiza el paso de uno de ellos por dos países que a pesar de pertenecer a un mismo continente reflejan diferencias geográficas, sociales e históricas que le ha permitido construir una mirada plural de la relación Estado-comunidad y la gestión de servicios públicos plasmada en estas breves páginas.

Yubari Valero.

Aspirante a PhD y docente de la Facultad Latinoamericana de las Ciencias Sociales (FLACSO)

Introducción

En los últimos tiempos las transformaciones que ha experimentado el contexto Latinoamericano, nos lleva a repensar el tema de la gestión pública en función de la intervención del ciudadano y sus organizaciones. Fundamentalmente, pensando en las experiencias prácticas que las diversas realidades hacen redefinir la acción del Estado en cuanto a la necesaria vinculación con el ciudadano y sus necesidades. El presente trabajo es el corolario del proceso de investigación de campo, realizada en dos contextos geográficos del continente, diferenciados uno del otro por diversos aspectos, que a lo largo del trabajo iremos desarrollando. Dicho proceso ha generado nuestra reflexión acerca de las variadas formas en que las personas intentan garantizar la satisfacción de necesidades que les permitan reproducir sus vidas en un tejido de profunda desigualdad.

De ellas (necesidades) hemos delimitado en aquellas que son colectivas, en tanto entendemos que son las que podrían estar planteando un horizonte posible de superación de uno de los valores hegemónicos del ideario neoliberal: el individualismo, lo que genera la “autoconservación del sujeto” (Heller, 1994, citado en Massa, 2009). Por otra parte, de la amplitud de necesidades indispensables para la reproducción de la vida, nos hemos abocado a reflexionar acerca de aquellas que hacen a la “infraestructura”, específicamente a los servicios públicos. Y de la variada gama para su resolución, nos hemos detenido en reflexionar acerca de la “autogestión” comunitaria de aquellos.

El acelerado crecimiento urbano que experimentó Latinoamérica durante la primera mitad del siglo XX, produjo un descontrolado aumento en el desarrollo urbanístico. Ante tal situación, el Estado como garante del despliegue de las condiciones necesarias para la provisión de servicios públicos, no alcanza a cubrir la demanda, ni siquiera en

los “30 gloriosos” (Arrighi, G. 2001). Posteriormente, ya en la segunda parte de la segunda mitad del siglo pasado, la implementación de las medidas neoliberales en el continente incrementa la exclusión de sectores desatendidos, con la privatización de los activos del Estado y el aumento de los costos en la prestación de los servicios.

Las comunidades, en la búsqueda de satisfacción de necesidades -entre ellas, los servicios públicos-, extienden mecanismos organizativos cuyo objetivo central es la interpelación del Estado, para desarrollar condiciones de acceso que permitan la reproducción de la vida.

De aquí entonces, que en el marco de este trabajo de investigación intentaremos realizar un análisis comparativo de dos organizaciones comunitarias, de dos países del continente latinoamericano. Por un lado, abordamos la experiencia de Comunidad Organizada de Cuartel V, ubicada en el municipio de Moreno, al oeste del conurbano Bonaerense, Provincia de Bs As, Argentina. Por el otro, al Consejo Comunal Santa Eduvigis, ubicado en la parroquia Matriz, del Municipio Campo Elías, del Estado Mérida, Venezuela.

Para el análisis de las experiencias seleccionadas, y el desarrollo de la investigación, nos planteamos las siguientes interrogantes:

- ¿Qué características adquiere la intervención de las organizaciones en la provisión de servicios públicos, a partir de su autogestión, de en el marco de la propuesta de la economía social y solidaria?,
- ¿Cómo influye la trayectoria histórica de las organizaciones comunitarias en la autogestionan servicios públicos en Venezuela y Argentina?,
- ¿Cuáles son las formas de vinculación entre el Estado y las organizaciones comunitarias que autogestionan servicios públicos?,

- ¿Las experiencias analizadas, evidencian de nuevas prácticas en la gestión de servicios públicos? Si lo hacen, ¿en qué radica su innovación?

En el marco de este trabajo nos planteamos, analizar las características que adquiere la intervención de las organizaciones comunitarias en la autogestión de servicios públicos, recuperando los aportes de la economía social y solidaria.

Para ello, en lo específico intentaremos identificar la historia y trayectoria de las organizaciones comunitarias seleccionadas, a fin de entender como ellas gestionan y desarrollan espacios de concertación y construcción en la autogestión de servicios públicos de forma conjunta con el Estado.

Por otra parte, buscamos caracterizar las formas en que éstas se vinculan con el Estado en el proceso de autogestión de servicios públicos.

Y finalmente, nos proponemos identificar en base a las experiencias, los elementos que contribuyan en la construcción de otra institucionalidad que orienta hacia otra forma de gestión pública.

En lo que respecta a los países en los que se desarrollan las experiencias estudiadas, tomamos en cuenta las variaciones políticas sufridas en épocas contemporáneas. Respecto de Venezuela, consideramos que la llamada “Revolución Bolivariana”, es resultado de la crisis política y social que se venía gestando desde los años ‘80 y se hace visible durante los ‘90, la cual ocasiona modificaciones en la configuración política con el ascenso al poder del difunto presidente Chávez, a finales de esa década, y, entre diversas reformas, el replanteo del texto constitucional. De este país, tomamos como referencia de

institucionalidad organizativa a los Consejos Comunales en general y en particular al seleccionado, como una experiencia que ha venido desarrollando un conjunto de prácticas tendientes a la autogestión de servicios públicos de diversa índole.

En lo que concierne a Argentina, encontramos condiciones similares pero con características muy distintas. En este sentido, entendemos la crisis del 2001 como resultado del impacto generado por la aplicación de las políticas neoliberales desde la dictadura miliar de 1976, que se profundizan durante la década de los '90. Ello se tradujo en una fuerte convulsión social, teniendo como resultado importantes variaciones en el entorno político, que produce, en 2003, el ascenso al poder del hoy también fallecido, Néstor Kirchner. Dicho gobierno, plantea una especie de reconciliación con diversos sectores del país, entre ellos las organizaciones sociales, de aquí entonces, que tomamos como referencia una organización social que consideramos cristaliza las tensiones en relación al Estado y los sucesivos gobiernos desde su creación: Comunidad Organizada de Cuartel V, Partido de Moreno, Pcia de Bs As, la cual nuclea un conjunto de organizaciones de diversas características en una de las zonas semi rurales más empobrecidas en la zona oeste del Conurbano.

Para abordar el objeto de estudio seleccionado -las características de la autogestión de servicios públicos en clave de Economía Social y Solidaria-, hemos escogido experiencias de organizaciones comunitarias que en sus prácticas desarrollan formas y métodos diversos (y con capacidad de sostenerse en el tiempo) de gestión colectiva comunitaria de servicios públicos. Para la elección de los casos que consideramos pertinentes, se tomaron en cuenta una serie de criterios, tales como: organizaciones comunitarias cuyas prácticas estén orientadas a la autogestión de servicios públicos; que nucleen varias organizaciones (esto es, que trabajen en red), que sus dimensiones organizativas sean

similares entre ellas; que tengan como base de acción el territorio (es decir, cuya acción colectiva genere identidad en clave no solo de la necesidad a atender sino también respecto de la inscripción territorial) y que hayan sumado entre sus experiencias el ejercicio de la autogestión como la forma predominante de su accionar.

La elección del caso del Consejo Comunal Santa Eduvigis, remite a que su conocimiento se obtiene de la experiencia lograda de uno de los investigadores como funcionario de la Gobernación del Estado Mérida - Venezuela, en la Dirección de Participación Ciudadana. Desde este lugar tuvimos acceso a diversas experiencias y a distintas fuentes de información, particularmente a una base de datos que nos permitió conocer los proyectos comunitarios, vinculados a la gestión de servicios públicos que había ejecutado dicha organización. Desde este punto, tanto por la particular dimensión organizativa que adquiere esta agrupación, como por lo distintivo que revalorizamos respecto de que nuclea a diversas organizaciones que hacen vida en el ámbito comunitario, delimitamos la relevancia de seleccionar una experiencia en Argentina con características similares.

Para la escogencia del caso Argentino, indagamos diversas fuentes información, tanto escritas como de intercambio con referentes académicos en el área; con el fin de obtener datos que nos permitieran acceder a una organización cuya dimensión organizativa contara con la característica ser un núcleo de encuentro de otras organizaciones a nivel comunitario. Fue entonces que optamos por abordar a Comunidad Organizada de Cuartel V.

Desde un nivel descriptivo - exploratorio, partimos de la premisa de que es necesario describir las experiencias y aportar a la comprensión de las dimensiones que emerjan del análisis de tal descripción. Pretendemos, desde el método cualitativo, realizar este

estudio, bajo la premisa central de que ambas experiencias organizativas son coincidentes en cuanto a que sirven como núcleo de encuentro de diversas organizaciones. Este ha sido el criterio relevante a partir del cual hemos optado por tomar a estos casos y no otros, a los cuales hemos accedido a través, por un lado, de información documental y, por el otro, por el uso de técnicas tales como entrevistas abiertas con variados niveles de direccionalidad y observación con distintos niveles de participación.



CAPÍTULO I

CONTEXTUALIZACIÓN POLÍTICA DE VENEZUELA Y ARGENTINA. TRASCENDENCIA HISTÓRICA DE LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS Y SU ROL EN LA AUTOGESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

A continuación desarrollaremos una descripción sobre la trayectoria histórica de las organizaciones comunitarias tanto en Venezuela como en Argentina, con el fin de poner en discusión elementos que nos permitan discernir su importancia histórica, social y política en lo que concierne específicamente a su rol en la autogestión de los servicios públicos, sus formas, métodos y principales características.

En el caso de Venezuela, reseñamos el proceso evolutivo de las organizaciones comunitarias, prestando especial atención a las recientes formas y características que han adquirido durante la llamada Revolución Bolivariana, es decir, desde el año 1999. En lo que refiere a Argentina, intentaremos hacer una reconstrucción histórica de las formas que han adquirido estas organizaciones, sus características e importancia previa y posterior a la crisis del 2001.

En ambos casos prestaremos especial atención a las formas de interacción entre el Estado y estas organizaciones sociales, para finalmente brindar algunas aproximaciones sobre las similitudes y diferencias entre ambos países en este sentido.

1. Venezuela y las organizaciones comunitarias en la autogestión de servicios públicos.

1.1 Antecedentes históricos de las organizaciones comunitarias y su vinculación con la autogestión de los servicios públicos en Venezuela.

La retrospectiva histórica de las organizaciones comunitarias en Venezuela, nos lleva a revisar su desarrollo y primeras expresiones. Autores como Machado (2009) y Pulido (1999) ubican el surgimiento de las primeras organizaciones en el año de 1934, en comunidades de la capital Venezolana cuya población era considerablemente mayor con respecto a otras ciudades. El objetivo central de las llamadas “liga de

colonos” y que posteriormente se denominaron “Juntas Promejora o Profomento”, era problematizar (mediante asambleas de vecinos) las necesidades comunes, que se vinculaban principalmente a la deficiencia o inexistencia de servicios públicos, tales como el agua blanca, aguas servidas, pavimentado de vías, electricidad, educación, salud, entre otras.

Con el pasar de los años, estas formas de organización fueron tomando mayor relevancia por su capacidad de movilización comunitaria y una crítica a la “calidad” de “los equipamientos” colectivos que brindaba el Estado¹.

“Lo que comenzó como formas organizativas para resolver problemas del espacio social que ocupaban adquiere mayor consistencia organizativa y fortaleza y se convierten en organizaciones populares, con capacidad de movilización comunitaria y de organizar protestas callejeras como instrumento de presión política al gobierno de Eleazar López Contreras”
(Machado, 2009, 176)

Tal situación, fue permitiendo la reproducción de estas experiencias en la ciudad capital y otras regiones del país. De manera que, para 1944 se constituyen en Federaciones de Juntas Promejoras (Machado 2009), es decir en organizaciones de segundo grado.

El crecimiento, reproducción y relevancia de estas organizaciones como formas de resistencia, permite que los partidos políticos del momento entendieran su potencial en términos de construcción política.

¹Esta expresión será desarrollada en el Cap. IV. A partir de los valiosos aportes desarrollados por Cristian Topalov (2004)

Desde entonces, fueron diversas las estrategias implementadas por ellos para penetrar y direccionar su cursos de acción. Esto hace que, para 1945, aquello que había tenido un dinamismo enorme se estancara y sufriera una progresiva dilución, que se profundiza con la dictadura de Pérez Jiménez (1953-1958), momento político que se caracterizó por una fuerte represión (Pulido, 1999)

No fue sino hasta 1960, con el regreso de la democracia, que se evidencia el resurgimiento de las llamadas “Juntas Promejoras”. La estrategia política usada por las elites gobernantes del momento, fue la implementación de programas asistencialistas² de alivio a la pobreza que buscaban reconstruir las relaciones entre el Estado y la sociedad (Lopez, 1984).

Ello más que ser un mecanismo de concertación y dialogo, se conformó en un instrumento político para lograr la adhesión de las organizaciones sociales al pacto de las elites³ gobernantes y fomentar un clima favorable a la gobernabilidad. Desde entonces, la estrategia implementada por el Estado fue la de asumir el rol de ordenador y

²De acuerdo con Alayon (2008), podemos identificar al asistencialismo como una práctica con una orientación política ideológica claramente definida en su implementación: por una parte, la idea de dádiva del bien o recurso que se otorga y, por otra, de pasividad del “beneficiario”; es decir, se cristalizan como actividades desvinculadas de una de las intervenciones específicas del estado, las políticas sociales, las que materializan el acceso de determinados derechos que se orientan (o deberían hacerlo) al bienestar social.

³Con esto hacemos referencia al “pacto de punto fijo”. Se denomina así al acuerdo de gobernabilidad y alternancia en el poder, firmado por los principales referentes de los partidos políticos (Acción Democrática, Comité de Organización Política Electoral Independiente (C.P.E.I) y la Unión Republicana Democrática (U.R.D)) pocos meses después del derrocamiento del dictador Marcos Pérez Jiménez. Este pacto buscó lograr la sostenibilidad y estabilidad de la recién instaurada democracia, mediante la participación equitativa de los partidos políticos firmantes en el gabinete ejecutivo del partido político triunfador en las elecciones. Hay que destacar, que en la convocatoria realizada a los partidos políticos del momento, fueron excluidos aquellos con tendencia de izquierda como el partido comunista venezolano, que también había sido actor de lucha contra la dictadura.

regulador de las iniciativas organizativas, que se estaban generando al interior de las comunidades. Dicha estrategia de intervención, estuvo enmarcada en los intereses del partido político gobernante, maniobra que tuvo poco éxito, pues las organizaciones caen en el desprestigio y posterior desaparición (Machado, 1997).

En la década del, 70 se evidencia un importante auge de organizaciones populares, tales como las asociaciones de vecinos, impulsadas por iniciativas comunitarias y cuyo accionar estaba marcado por las demandas de carácter reivindicativo. De acuerdo con Machado (1997), estas organizaciones se orientaban por la autonomía y el desarrollo de prácticas democráticas que cuestionaban el sistema, llegando a realizar planteamientos que trascendían lo social-reivindicativo para proponer transformaciones políticas en la formación social venezolana. La variedad de demandas de las organizaciones, de alguna forma eran atendidas con la proporción de importantes recursos financieros, utilizando la renta petrolera a fin de contener y anular todo tipo de disenso y crear “acuerdos socio-políticos artificiales mediante la conciliación populista de intereses por parte de las elites que manejaban el Estado” (Machado 2009; 176).

Para la década de los 80, este clima se ve obstruido debido a la prolongada crisis económica que se inicia en el país y fundamentalmente a la intervención y progresiva penetración partidista dentro de las estructuras organizativas comunitarias; logrando para finales de este mismo decenio un alto grado de debilitamiento, dispersión y desprestigio de ellas (Machado 2009), erosionando fuertemente la confianza de las asociaciones de vecinos. De acuerdo con Magallanes (1995), fue para los años 90 (el decenio en el cual la crisis económica venezolana llega a su punto más alto, como en la mayor parte de los países de la región debido a la implementación del neoliberalismo), que se percibe nuevamente un lento renacer de las organizaciones sociales: