

Nuevas relaciones del Estado con la sociedad civil en la prestación de los servicios públicos

*Pedro Bracho Grand**
*Ingrid Núñez Muñoz***

Resumen

Los nuevos procesos de gestión pública en las sociedades contemporáneas intentan recobrar la importancia de la sociedad civil organizada en la elaboración e implementación de las políticas públicas. Este trabajo tiene como principal objetivo estudiar las relaciones de co-participación entre el sector público y la comunidad organizada dentro de las nuevas tendencias de gestión pública local en Venezuela, utilizando para ello una metodología analítica descriptiva, analizando un caso concreto en la ciudad de Maracaibo.

Palabras clave: Sociedad civil, sector público, gestión pública, participación ciudadana.

* Investigador del Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Doctor en Derecho Público. Profesor Titular de la Universidad del Zulia.

** Investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público Dr. Humberto J. La Roche. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Magister Scientiarum en Ciencia Política. Profesora de la Universidad del Zulia. E-mail: ingridknm79@hotmail.com

New Relations Between the State and Civic Society in Relations to the Offer of Public Services

Abstract

New processes of public management in contemporary societies attempt to value the importance of organized civic society in the elaboration and implementation of public policies. The main objective of this paper is to study relations of co-participation between the public sector and organized communities within the new tendencies of local public management in Venezuela. A descriptive analytical methodology was employed in the analysis of a concrete case in Maracaibo city.

Key words: Civic society, public sector, public management, citizen participation.

Introducción

En un trabajo que en pocos años se ha convertido en un clásico, y que fue capaz de generar una escuela de análisis social, Bob Jessop (1998), nos coloca bajo una disyuntiva clara a mediados de los años noventa que revela el fracaso de las dos mitades tradicionales que intentaran responder a las demandas de la población. En efecto, la quiebra del Estado providencia evidente a fines de la década del 70 se sumó la incapacidad de la política de privatización para satisfacer de manera aceptable los requerimientos de la comunidad. Es en este contexto, donde florece la formación de redes nacidas de la propia sociedad. Esto devuelve en otras coordenadas el rol protagónico a los ciudadanos de sus organizaciones.

A la luz del nuevo escenario jurídico-político venezolano, muchos son los retos que debe enfrentar el sector de las organizaciones, en la rearticulación de las relaciones con el Estado, este modelo busca la transformación del mismo a través de nuevos sentidos, en donde se le otorga un atributo esencial al poder soberano, en relación al ejercicio de la participación ciudadana que se encuentra en un proceso de crecimiento y consolidación ya que representa un actor válido que requiere estar inserto en los procesos de desarrollo.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, consagra un nuevo modelo en la relación Estado-Sociedad, propugnando la participación de los ciudadanos más allá del aspecto político, admitiéndola también en el área económica y social, expresada en la formación, ejecución, evaluación y control de la acción gubernamental. En este trabajo, se analiza el campo de la participación social en lo referido a la intervención de los ciudadanos dentro de las nuevas tendencias de gestión pública Municipal en Venezuela, tomando como referencia uno de los logros de la Fundación Venezolana de Medicina Familiar FUNVEMEF, "Unidad Docente Asistencial de Medicina Familiar Luis Sergio Pérez", experiencia ésta de coparticipación entre el sector público y la comunidad organizada en el Municipio San Francisco del Estado Zulia.

1. La participación social en Venezuela

1.1. Antecedentes legislativos

La crisis del sistema político venezolano que se inicia a finales de la década de los ochenta, requería impulsar un cambio en las reglas del juego democrático, frente al proceso de deslegitimación y desinstitucionalización del sistema de partidos que ha sufrido el orden político en este período (Lopez-Maya, 1998). El agotamiento de la acción de los partidos políticos evidenciada a partir del año 1989 se expresa como una de las características de la estructura y funcionamiento del sistema político de la década de los 80, la falta de mediación por parte de los partidos políticos (como supuestamente se esperaba) entre los representados electores y los representantes elegidos, trae como consecuencia el reclamo por parte de la sociedad de un Estado moderno, democrático y eficiente, en el que los postulados constitucionales adquirieran plena vigencia y la participación ciudadana, constituyera un elemento efectivo en la toma de decisiones de los poderes públicos.

El proceso de reforma del Estado que como propuesta se remonta a 1984 con la formación de la COPRE, comienza a instrumentarse a partir del año 1989, este proceso de descentralización debía estar sujeto a brindar soluciones a los problemas originados por la incapacidad del estado centralizador, dentro de un marco de modernización del Estado y debía, ser interpretado como estrategia de organización para implementar un nuevo paradigma (Alvárez, 1993: 134). En esta misma fecha (1989), se

sancionan tres instrumentos jurídicos que permitieron una incipiente ampliación de la democracia dentro de los estrechos cauces constitucionales a partir de la reforma de la Ley Sobre la Elección y Remoción de los Gobernadores, la Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y la Ley Orgánica de Descentralización y Transferencias de Competencias del Poder Público.

Esta circunstancia lleva a que la descentralización municipal en nuestro país, encuentre su expresión en la Reforma del Régimen Municipal contenido la L.O.R.M de 1988, reformada parcialmente en 1989, en cuyo texto se inscribían varias figuras nuevas para la época, el referéndum (artículos 69 y 175 L.O.R. M), la participación de la comunidad en el Título X, que era concebida a través de la intervención directa de los vecinos a través de las asociaciones de vecinos –como expresión organizada de las comunidades–. Debemos destacar, que “el reglamento N° 1 del año 1979 sobre las Asociaciones de Vecinos, resultó ser muy rígido, otorgándoles a los organismos ejecutores (Concejo Municipal) excesivos controles sobre las Asociaciones de Vecinos, además de que no estableció para éstas verdaderos canales de participación en los procesos decisorios a nivel local” (Álvarez, 1992: 141).

El sentido de la participación ciudadana era muy limitado, debido entre otros factores, a los excesivos controles para su ejercicio y al cuestionamiento del monopolio representativo ejercido por los partidos políticos, todo ello coloca en evidencia la emergencia de nuevos actores que intervengan en las decisiones de gobierno.

En este contexto, se aprueba el 15 de diciembre de 1999 La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela que acoge en su texto, varias disposiciones que contemplan la tesis de la soberanía popular, consagrando que ésta reside intransferiblemente en el pueblo, en los ciudadanos, que siendo titulares de este derecho fortalecen las Instituciones que legitiman al sistema político.

A partir de este principio de soberanía popular, se desprenden una gama de derechos que fortalecen la tesis de la participación ciudadana en nuestro ordenamiento jurídico, es así como la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 enuncia en su Artículo 62 lo siguiente: “Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas. La participación del pueblo en la

formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica”.

En lo referido a los medios generales de participación social el Artículo 70 establece que, “son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía ...en lo social y económico las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad” (ejusdem).

Así mismo, “...las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán según mandato constitucional incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna conforme a la ley” Artículo, 168 CRBV 1999). La descentralización sería entonces, la clave de todo el proceso de participación en la gestión pública, ya que constituye el medio por excelencia para que el Estado desempeñe las nuevas funciones que le corresponden de forma eficiente, permitiendo equilibrar la mayor injerencia que normalmente tienen en las decisiones públicas las élites políticas y económicas, mediante una mayor participación de las organizaciones de los sectores sociales, así mismo realiza una distribución de competencias y de recursos, entre el gobierno nacional, estatal y municipal.

Ahora bien, para fortalecer este proceso se plantea como elemento básico la participación ciudadana dentro de nuestro sistema político, en este sentido, se observa como el marco constitucional crea mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos, promoviendo entre otros: la participación en la gestión de servicios, “...la transferencia de servicios en materia de salud, educación vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos. A tal efecto, podrán establecer convenios cuyos con-

tenidos estarán orientados por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad” (Artículo 184, numeral 1 ejusdem).

Así mismo, se crean los Consejos Locales de Planificación Pública (LCLPP) Gaceta Oficial Número 37.463, encargados de la planificación integral del gobierno local que se realizará conjuntamente con el gobierno municipal respectivo, y el concurso de las comunidades organizadas (CRBV, 1999: Artículo 182).

Se establece en la Ley sobre CLPP como la participación de la comunidad organizada se realizará a través de los Consejos Parroquiales y comunales, en este caso, los CLPP promoverán la red de consejos parroquiales y comunales en cada uno de los espacios de la sociedad civil que, en general, respondan a la naturaleza propia del Municipio cuya función es convertirse en el centro principal de la participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas (Artículo 8. LCLPP, 2002). Es preciso destacar, que todo proyecto presentado ante el CLPP, deberá ser aprobado previamente por la comunidad respectiva, reunida en asamblea, y las Alcaldías están en la obligación de darle curso a los proyectos que las comunidades organizadas presenten, con cargo a los porcentajes de las asignaciones que correspondan a éstas Artículos, 11 y 14 ejusdem).

Se plantea una nueva estructura del poder público, flexible a la participación ciudadana en los distintos niveles de gobierno, (estadal y municipal), planteando taxativamente la participación en la formulación de políticas y la potencialidad democrática de la participación de las organizaciones de vecinos y organizaciones no gubernamentales en la formulación de propuestas de inversión ante sus respectivas autoridades, así como también en la ejecución y evaluación de políticas públicas (Artículo 184, numerales 2 CRBV 1999) y la participación en los procesos económicos estimulando expresiones de la economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y formas asociativas (Artículo 184, numeral 3 ejusdem).

De esta manera, el aparato estadal se aproxima lo más posible al ciudadano generando nuevos espacios para viabilizar la participación, que dan cuenta de una concepción de la Sociedad Civil y el potencial participativo que plantea una dinámica cónsona con el ejercicio de la ciuda-

danía activa, capaz de establecer nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil.

En tal sentido, parecen encaminarse las reflexiones de Elster, sobre la acción colectiva, el rechazo de la indiferencia puede llevarnos al Leviatán de Hobbes pero también puede llevarnos a la cooperación por medios descentralizados y no coercitivos y concluye que las soluciones descentralizadas son más importantes que las centralizadas puesto que la sumisión a disposiciones centrales es ella misma un problema de acción colectiva (Elster, 1997: 158). Podría añadirse que por lo tanto es esencial a la construcción de la vida social.

Por último, es importante destacar, que esta visión participativa requiere ser entendida y adecuada como forma de vida para todos los ciudadanos, por cuanto, necesitamos insertarnos en un proceso de grandes cambios, cuyo objetivo fundamental está dirigido a la transformación del Estado y la profundización de la democracia. Para ello, es necesario asumir soluciones desde el nivel local, en consecuencia, tenemos el planteamiento de nuevas discusiones surgidas a partir de estas reformas constitucionales y legislativas acontecidas en distintos contextos mundiales, pero partiendo del análisis específicamente del caso venezolano con la presencia e influencia de las dinámicas surgidas a partir de los gobiernos locales, en este sentido, la tendencia en estos próximos años enmarcada a impulsar los procesos desde los espacios micro hasta los macro, para incidir en la construcción de planes de acción con roles y responsabilidades diferenciadas desde la comunidad.

1.2. La participación ciudadana como instrumento de optimización de la gestión pública

La concepción tradicional define a la participación ciudadana como la forma que tiene el ciudadano dentro de las modernas democracias de participar en los asuntos públicos, particularmente en aquellos cuya gestión se determinen y afecten aspectos significativos de su vida.

La participación ciudadana “es un derecho, enraizado en la propia noción de soberanía popular y constituye un instrumento fundamental para mejorar la capacidad de gobierno, es decir, además de ser un derecho, es un instrumento de optimización de la gestión pública. En este sentido, todo ello es posible, a través del desarrollo de una nueva lógica que privilegie las aso-

ciaciones u organizaciones estratégicas entre los sectores interesados en la buena marcha de los asuntos públicos” (Bracho, 2001: 06).

En Venezuela, a partir de la década de los ochenta comenzaron a proliferar los movimientos de base, que comenzaron a organizarse para dar respuestas a problemas particulares y cotidianos, surgiendo como nuevas formas de articulación entre las organizaciones populares, las asociaciones de vecinos, las mujeres, los grupos cristianos de base y los ambientalistas. La desconfianza hacia el modelo socio-político, el rechazo hacía los partidos políticos tradicionales y la profundización de la crisis económica fueron deslegitimando al sistema político (Leal, 2001: 23).

Actualmente, estas organizaciones se encuentran enfocadas en el desarrollo de base. En efecto, las comunidades están llamadas a asumir el protagonismo de su propio proceso de cambio, por su propia capacidad de incidencia dentro del espacio público, en un proceso de abajo hacia arriba, como ejercicio mejor de la democracia y la extensión de la participación.

1.3. Las organizaciones no gubernamentales: ¿actores locales relevantes?

A los efectos de este trabajo es preciso delimitar la expresión organización no gubernamental, definición producida por negación que remite a toda forma organizativa cuya existencia no depende ni por génesis ni por vínculos a la rama estatal gubernamental.

Esta definición cubre, entonces un archipiélago de formas asociativas de muy diversa naturaleza, fin y estructura desde grupos de intereses organizados, grupos ecológicos asociaciones filontrópicas, científicas, artísticas, de muy diversa orientación y con propósitos diferentes y a veces opuestos, capaces de conformar redes de carácter nacional e internacional. Para los efectos de este trabajo denominamos ONG´s a aquellos grupos que vehiculan acciones colectivas capaces en alguna medida de expresar identidades –proyectos– esto es “embriones de posibles formas nuevas de organizaciones sociales” (Castells; 2000: 29). Por eso se llama de tercer sector, en el sentido que el lenguaje político del siglo XVIII, habló de “tiers état” como tercer Estado, que refiere a una categoría que no involucraba ni a la nobleza ni al clero.

Las Organizaciones no gubernamentales, juegan hoy en día un rol fundamental especialmente en la prestación de servicios sociales, ya que representan la expresión organizada de los ciudadanos que intentan dar su propia respuesta a las necesidades fundamentales que afectan su bienestar y calidad de vida comunitario. Sin embargo, la población atendida por los proyectos o programas sociales desarrollados por estas organizaciones no alcanza a satisfacer el total de la población del país, necesitan desarrollarse para poder incidir en la elaboración e implementación de las políticas públicas, para de esta manera llegar a cubrir sino todo la mayoría de los programas sociales para la satisfacción de las demandas de los ciudadanos.

2. La articulación de las relaciones del Estado y la sociedad civil

Tal y como se ha venido explicando, uno de los signos de los tiempos actuales es el reclamo, aparentemente cada vez más consensual, de creación de una nueva institucionalización, donde la sociedad civil cumpla un papel más relevante, para avanzar hacia una transformación social. La reflexión debe abordarse en torno al análisis del ciudadano como miembro participativo de nuestra sociedad, “la creciente invocación de la responsabilidad individual o la general reivindicación de la responsabilidad y hasta de la primacía de la sociedad civil en la realización de los intereses generales, denotan un cambio significativo, en las actitudes generales hacia el sector público” (Catalá, 2000: 83).

De tal manera que, se busca asociar en un solo cuerpo teórico la función del buen gobierno, estableciendo mecanismos eficientes de participación ciudadana en la gestión pública, en donde se rearticulen las relaciones del Estado y la Sociedad Civil, mediante un enfoque que presente una clara perspectiva que oriente la transformación y de sentido a la reivindicación de las organizaciones sociales.

En Venezuela, se experimentó un cambio en la evolución de las etapas que caracterizan las relaciones entre el Estado-ONGs. Se vislumbra la institucionalización de ambas para unirse y enfrentar los problemas estructurales mediante la creación de acuerdos para gobernar y gerenciar eficazmente.

2.1. Estado y sociedad civil: debemos repensar lo público

El concepto de Sociedad Civil se ha ido redefiniendo y hoy en día se tiene presente la convicción de que lo público no es propiedad del Estado sino de toda la sociedad (Zafra, 2001: 35). La ineficiencia del Estado con su alto nivel de burocratización y corrupción por un lado, y por otro, la ampliación de iniciativas particulares y ciudadanas que surgen bajo las formas de ONGs cambian el panorama y obligan a repensar el actuar de Estado en el espacio público.

El reconocimiento de nuevos actores que cobran día a día mayor importancia plantea la necesidad de interrelacionarnos para impulsar procesos de desarrollo intra e intersectorial. Esto significa un cambio de paradigma, pues supone compartir la visión de desarrollo entre el sector público y el sector privado.

Este cambio se encuentra sustentado por la falta de impacto e incapacidad de respuesta del enfoque unisectorial que demostró ineficiencia en los procesos de desarrollo implementados en Venezuela a lo largo de estos últimos años. Existe un elemento común entre varios autores que colocan su apuesta definitiva en la Sociedad Civil, a través de la ciudadanía como la única vía posible para la reivindicación del Estado, como medio para la consecución del bienestar social (Cunill, 1999).

La horizontalización de la política, la extensión y universalización de los mecanismos de participación democrática plantean nuevos retos al funcionamiento de las sociedades contemporáneas. Retos que generan importantes repercusiones en el campo de la investigación sociológica que busca comprender estas recientes evoluciones.

Nociones importantes para el análisis sociológico y político han visto desdibujarse su eficacia heurística y epistemológica. La noción de sociedad civil, por ejemplo, punto focal de dichos análisis en una larga tradición que atravesó varias maneras de abordar el análisis de los aspectos socio-políticos percibida en los últimos años como débil, e insuficiente para la cabal comprensión de los nuevos fenómenos. Nociones todavía útiles como la de sistema político que nuclearon durante toda la mitad del siglo XX, la cultura interpretativa son sometidas a examen y cuestionamientos cada día más frecuentes por su incapacidad relativa para explicar la insuficiencia de las respuestas políticas, y son cuestionadas des-

de el punto de vista de exilar al ciudadano de los aspectos preformativos de la decisión que le concierne.

Otras direcciones teóricas están en vías de elaborarse discutirse y rediscutirse buscando la forma de colmar estas importantes brechas teórico-prácticas, superando el mecanismo tecnocrático de algunas de estas visiones cuestionadas y la lógica dicotómica a partir de las cuales otras se construirían. Planteamientos que obtienen su riqueza y su alcance al tomar nuevamente en cuenta al ciudadano como categoría de inserción y de construcción de espacios, rutinas y gramáticas políticas han venido a intentar suministrar respuestas que respondan de manera más eficaz a los desafíos éticos y metodológicos del comienzo de este siglo XXI. Nociones tales como esfera pública, espacio público, gobernanza pretenden contribuir superar las dificultades del momento.

Así mismo, distintas teorías refuerzan este planteamiento, muchos autores han abordado esta relación, alguno de ellos son los siguientes, “gobiernos por el tercer sector”, del Norteamericano Lester Salomón (1987), en esta básicamente se propone que las agencias públicas están utilizando a las agencias privadas para llevar a término funciones del gobierno. En esta clase de relación el gobierno establece estándares, pero las organizaciones no lucrativas son libres de implementar los programas como mejor lo consideren. Salomon explica que esta forma de gestionar las agencias públicas en los Estados Unidos se explica por su estructura constitucional federal (Vernis, 2000: 39).

Por otro lado, Lechner 2000, aborda el tema con las nuevas dinámicas de la coordinación social, a través de la reconstrucción de un marco interpretativo de la nueva realidad social para reformular las modalidades de coordinación de la Sociedad teniendo una visión conjunta de la acción estatal, del mercado y de las redes; es decir, la articulación de los tres mecanismos.

Tenemos así, que una gestión de colaboración público-privado, se basa principalmente en alguna forma de privatización de los servicios públicos, ésta es una alternativa que se plantea como viable para la solución de los problemas de sobre dimensionamiento e ineficiencia burocrática. El sector público debe insertarse en la lógica del mercado, de esta manera la presión del mercado mantiene la productividad y la calidad de los servicios. Estos instrumentos de mercado suponen una relación público privada, que plantea la fórmula de la subcontratación, éste

es el instrumento más extendido en casi todos los países en donde existe una relación más estrecha entre la agencia pública y la organización privada (Vernis, 2000: 43).

Por otro lado, el Estado debe basarse en las demandas del colectivo para diseñar las políticas públicas y esas demandas son recogidas por el órgano institucionalizado, que sería “El Parlamento”, Habermas habla de una profunda interrelación entre la Sociedad y el Estado. Existe como ya lo mencionamos un órgano con condiciones especiales, y dimensiones amplias, debido a que el mismo es capaz de apreciar y estimar necesidades sociales y fungir como mediador a través de la creación de la ley para la satisfacción de las necesidades. Es por eso, que es imposible separar el Estado de su elemento social y su elemento político, ambos conforman su personalidad. (Cunill, 1999: 98).

Para Nuria Cunill, Hannah Arendt plantearía que las directrices del poder público son determinadas por la Sociedad Civil, y desarrolla su tesis de que la organización de la sociedad es un asunto que incumbe a sí misma, para Arendt es concebido el poder desde el punto de vista horizontal y que solo puede circunscribirse a espacios comunitarios, es decir, que basa la reivindicación de lo social en la ciudadanía.

Así mismo, dentro de la interpenetración del Estado tenemos el asedio como la presión ejercida por la sociedad civil en el poder administrativo para la generación eventual de esa transformación Institucional que satisfaga sus demandas, es decir, que la Sociedad Civil posee el poder, y la capacidad de transformar el Estado, si ésta eficazmente organizada.

En la discusión se asoman distintos conceptos que constituyen elementos fundamentales de un sistema político, es decir, cada uno de ellos pertenece a una esfera en común. El Estado, no puede en ningún momento aislar sus funciones ya que no puede estudiarse un “Estado”, sin ubicar su ámbito social, público y político. El Estado social, democrático por el cual apuestan los autores estudiados radica en la capacidad de resistencia de los núcleos de la sociedad civil, el Estado posee mecanismos políticos que tienen como objetivo involucrarse en la vida de la sociedad.

No obstante, podemos afirmar que, si una nación posee una Sociedad Civil efectivamente organizada el Estado para mantener su legitimidad permitirá la interpenetración estrechando aún mas las relaciones entre ambas esferas.

Ahora bien, para la implementación de este modelo de gestión el gobierno debe delegar, transferir el servicio y la administración a la organización vitalizada por la Sociedad Civil, ya que ésta busca intervenir en aquellos espacios en donde la provisión de los servicios sociales se caracteriza por ser ineficiente.

2.2. Co-participación público-privada

En diferentes países Latinoamericanos se asigna la responsabilidad de prestar determinados servicios urbanos al sector público o al sector privado. Podríamos plantear para satisfacer algunas demandas La llamada privatización informal o no intencionada, en la cual la deficiencia de los servicios públicos hace que las empresas privadas, las comunidades o las unidades familiares intervengan para resolverlas, es decir, las comunidades encuentran sus soluciones de mercado sobre todo en la esfera de los servicios personales esenciales (transporte, educación, salud) (Batley, 2000: 58).

Es importante establecer la relación entre el sector público y estas instituciones de la sociedad civil organizada a fin de explicar la colaboración entre ambos sectores y su importancia. Podemos considerar que en esta co-participación Estado-Sociedad Civil, se hace necesaria la actitud proactiva por parte de ambos sectores, transparencia en la relación, para obtener un mayor resultado para los ciudadanos, delimitación de las funciones de cada sector, creación de sistemas productores de servicios a nivel local (redes de servicio), en donde se establezca el continuum para la planificación y coordinación de los servicios carentes, y las organizaciones tendrían el compromiso de desarrollar su capacidad para la prestación del servicio, y por último, la definición de un marco jurídico claro que apoye la participación y evite el excesivo desarrollo de regulación.

Finalmente, esta co-participación tendrá éxito en cuanto se ha desarrollado el rol y la participación de las ONG's, pudiendo ser calificadas como emprendedoras sociales, ya que tienen la mayor cuota de responsabilidad.

En este sentido, las relaciones entre los principales intereses públicos y privados pueden institucionalizarse, en forma de contratos formales de planificación, cuando compartan un interés local común (Batley, 2000: 20). En el caso, de la experiencia participativa que se plantea en el siguiente punto (3.2.1), el Estado representado en la figura del gobierno es-

tadal, financia la construcción de la institución y su dotación, debido al deterioro de las Instituciones encargadas de suministrar el servicio social. El Estado, es propietario de la edificación, de los equipos, y los mobiliarios existentes, el mismo tendría la potestad de emitir lineamientos, políticas y normas, además las organizaciones perciben aportes financieros para el mantenimiento de la institución, que pueden ayudar a sufragar gastos de funcionamiento, pero al mismo tiempo, debido a la intervención de la Sociedad Civil, podría gestionar la provisión del servicio. Por tanto, el proceso de descentralización impulsa el establecimiento de los nuevos esquemas de relación Estado y Sociedad, para gestionar las materias destinadas a lograr el bienestar general (Villalobos, 2001: 107).

La presencia de nuevos escenarios producto de las nuevas realidades de la sociedad a nivel planetario reivindican paradójicamente los espacios locales, al respecto afirma Ulrich Beck: “La revalorización de lo local como respuesta a la globalización no será, por tanto, posible sin una reforma (por ejemplo del financiamiento de las comunas) y sin una repartición revisada de poderes y tareas entre la política nacional y la política local (Beck, 1999: 29).

Es así, como se realiza un esfuerzo en conjunto para modificar el modelo burocrático, clientelista, para mejorar el desempeño de los servicios públicos y para superar la crisis del Estado, de igual forma se presenta como solución la redefinición de las maneras de organizar las políticas públicas sociales para garantizar la efectividad de las respuestas.

En este análisis se observa como desde la sociedad surgen nuevas formas de acción social autónomas, que pretenden dar solución a los problemas, demandas, y necesidades relativas a los derechos sociales. Esto explica como la reivindicación ciudadana comienza como un proceso de construcción de organizaciones que promueven la autogestión de la comunidad en torno a sus intereses.

Este proceso permite la autogestión comunitaria, en el sentido de que debido a las insuficiencias presupuestarias del Estado, una Asociación Civil Comunitaria puede co-gestionar y participar en la planificación de las actividades en beneficio de la colectividad. Así como también, persigue un aumento en la productividad con una mejora de la calidad y con una mayor accesibilidad y equidad.

La actuación del Estado debe orientarse primordialmente al área social. Los servicios públicos requieren de políticas que garanticen las condiciones óptimas para prestación de estos servicios. En este sentido, la Reforma del Estado, debe desarrollar su capacidad estratégica para actuar junto con la sociedad organizada creando el entorno más adecuado para la participación responsable, limitada, competente y eficiente de ambos sectores.

La gestión pública debe integrar a las organizaciones sociales, ya que es a partir de la base donde se viabiliza la participación democrática y el alcance del servicio hacia las comunidades. El proceso de Descentralización es un elemento clave dentro del proceso de transferencia de competencias que persigue entre otras, desburocratizar la administración pública para lograr aumentar los niveles de calidad, accesibilidad, cobertura, eficacia, y en especial eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Por último, podemos decir que el Estado es el encargado de fortalecer la calidad de los servicios sobre todo en el área social, y la manera más viable sería permitiendo el acceso de la participación de otras organizaciones, empresas, Tercer sector, que se encarguen de la producción del servicio; de esta manera, se compartirían responsabilidades en su ejecución. La apuesta definitiva es la reconstrucción del Estado y la su capacidad de gestión, en este sentido, el Estado a través de la colaboración de las organizaciones que puede ser más ágil y flexible, eficiente puede tomarse más empresarial, para de esta manera reducir el clientelismo político y el modelo burocrático en la administración pública.

2.2.1. Caso (FUNVEMEFA)

Hemos afirmado en las páginas precedentes las ventajas de la participación en la búsqueda de una mayor eficiencia en la gestión pública. En este sentido, consideramos pertinente presentar un caso que ha sido tomado como referente en distintas investigaciones (Villalobos, 2001 y Gruber, 1999), uno de los logros de la Fundación Venezolana de Medicina Familiar (FUNVEMEFA), **“Unidad Docente Asistencial de Medicina Familiar Luis Sergio Pérez”**.

FUNVEMEFA, se inicia con el especial interés por superar la baja productividad de los servicios en materia de salud, y de cubrir e implantar la especialidad de la medicina familiar por toda Venezuela, que comprende

la atención médica integral y continua, su terapia consiste en la relación médico-paciente, médico-familia. Esta organización tuvo sede en el Hospital General del Sur, ubicado en el Municipio San Francisco del Estado Zulia, en el cual se ha constatado que la gestión, se caracteriza por el retardo en la llegada de los recursos financieros, gran dependencia del gobierno central, falta de planificación en la administración de los recursos, conductas desviadas en el personal (robo de medicamentos, equipos médicos, maltrato a los bienes o destrucción de los mismos), inadecuada clasificación y ubicación del personal, paros laborales frecuentes, gerencia autoritaria, resistente al cambio con intereses diversos.

Con la presencia de estos problemas FUNVEMEFA no podía alcanzar sus propósitos que consistía en crear una Unidad en la Comunidad, ya que partían de la idea de que la atención primaria debía darse en los ambulatorios y directamente en los barrios. En virtud de ello, los miembros de la organización emprendieron la búsqueda de un centro de salud en el cual pudieran aplicar la metodología y principios de la medicina familiar. Conjuntamente ante los mismos problemas presentados, los vecinos de Sierra Maestra (Sector cercano al mencionado hospital), habían conformado una Asociación denominada MANCOSI, esta sociedad apoyaba la medicina familiar, y es así como ambas consiguen un apoyo mutuo del gobierno para la consecución del ambulatorio.

La Unidad Docente Asistencial de Medicina Familiar Luis Sergio Pérez, ha sido producto de la acción del gobierno del Estado Zulia de transferir el servicio de atención primaria en salud toda vez que delegó la administración de dicho centro a FUNVEMEFA, todo ello, por cuanto el déficit de atención en salud y los problemas administrativos-burocráticos se presentaban con gran preocupación; esta organización expresó la vitalidad de la sociedad civil, buscando intervenir en aquellos espacios en los que la provisión de los servicios sociales, en este caso salud, se caracteriza por ser ineficiente.

El Estado representado en la figura del gobierno estatal, financió tanto la construcción del ambulatorio, como su dotación, debido al deterioro de las Instituciones encargadas de suministrar este servicio social; El Estado es propietario de la edificación, de los equipos, y los mobiliarios existentes, tiene la potestad de emitir lineamientos, políticas y normas relativas a salud, además desde el inicio de la experiencia, realiza aportes financieros, para sufragar gastos de funcionamiento, pero al mis-

mo tiempo, debido a la necesidad cada vez más latente de la Sociedad Civil, le delegó mediante un convenio la gestión del mismo a FUNVEMEFA, esta fundación es la encargada de gestionar la provisión de los servicios de esta Unidad. Es así como, se observan el establecimiento de nuevos esquemas de relación Estado y Sociedad, para gestionar las materias destinadas a lograr el bienestar general (Villalobos, 2001: 111).

De esta manera, se realiza un esfuerzo en conjunto para modificar el modelo burocrático, clientelista, para mejorar el desempeño de los servicios públicos y para superar la crisis del Estado, de igual forma se presenta como solución la redefinición de las maneras de organizar las políticas públicas sociales para garantizar la efectividad de las respuestas.

Por otro lado, la fundación cuenta con discrecionalidad para el desarrollo de la política en los recursos humanos (selección, contratación, evaluación, formación, remuneración y despido).

“La Unidad Docente Asistencial de Medicina Familiar Luis Sergio Pérez” perseguía desburocratizar su administración para lograr aumentar los niveles de calidad, accesibilidad, cobertura, eficacia, y en especial eficiencia en la prestación de los servicios de atención primaria en salud.

Por último, podemos decir que el Estado es el encargado de fortalecer la calidad de los servicios sobre todo en el área social, y la manera más viable sería permitiendo el acceso de la participación de otras organizaciones, empresas, tercer sector, que se encarguen de la producción del servicio; de esta manera, se compartirían responsabilidades en la ejecución de los servicios. La apuesta definitiva es la reconstrucción del Estado y la su capacidad de gestión, en este sentido, el Estado a través de la colaboración del sector privado puede ser más ágil y flexible, eficiente, para de esta manera reducir el clientelismo político y el modelo burocrático en la administración pública.

Por tanto, FUNVEMEFA es una organización sin fines de lucro que presenta ventajas frente a las organizaciones pertenecientes al aparato estatal en la provisión de servicios de salud, por cuanto tiene una estructura más ágil, y desburocratizada, flexibilidad en los procedimientos, contacto permanente con la población destinataria, mayor claridad, especificidad, precisión de los objetivos, autonomía de gestión, esta autonomía, nos refiere a que las personas que laboran en esta Unidad no pertenecen a la militancia de ningún partido político, por otro lado, su apego

al derecho privado constituye una barrera de fortaleza para proteger la gestión del mismo, frente a la gestión de los avatares políticos. Esta contratación es individual, el patrono contrata (Fundación), no es el Estado (Villalobos, 2001: 113).

A partir de esta experiencia se demuestra como desde la sociedad civil surgen nuevas formas de acción social autónomas, que pretenden dar solución a los problemas, demandas, y necesidades relativas a los derechos sociales, en este caso relativas a la salud. Esto evidencia, como la reivindicación ciudadana comienza como un proceso de construcción de organizaciones que promueven la autoorganización de la comunidad en torno a sus intereses particulares.

2.2.1.1. Resultados del modelo de gestión aplicado

Una vez implementado el cambio del sistema tradicional al sistema de tipo Canadiense, donde el Estado financia y controla, pero no promueve directamente los servicios (Gruber, 1999). Se pueden observar los siguientes cambios:

Se produce un aumento en la productividad con una mejora de la calidad y con una mayor accesibilidad y equidad. Este proceso arrojó como resultados favorables, en primer lugar, la autogestión comunitaria, en el sentido de que debido a las insuficiencias presupuestarias del Estado, una Asociación Civil Comunitaria llamada "UNIMEFA" co-gestiona esta Unidad de Medicina Familiar, junto con la Fundación (FUNVEMEFA), estas organizaciones participan en la planificación de actividades, la aprobación o autorización del monto solicitado a la comunidad como colaboración por servicios prestados, control de calidad de los servicios, auditorías de la gestión económica, relaciones con otras instituciones, apoyo en la búsqueda de recursos, compra de materiales y suministros.

En segundo lugar, se pudo observar que la política implementada en el manejo del personal de la Unidad era más favorable en relación a la utilizada antes de la instalación de las micro-empresas, es decir, el personal a sueldo fijó disminuyó del 29.1% al 13%, debido a la introducción de la figura o el empleado microempresario que recibe su pago en relación a su productividad (Gruber, 1999: 27). Por tanto, el pago que recibe mensualmente se encuentra necesariamente vinculado con la efectiva labor realizada. En este sentido, podemos decir que esta política surge como prevención en contra de robos y daños a los equipos, por cuanto, si el mi-

cro-empresario percibe sus ingresos por trabajo realizado les interesa que los equipos estén en perfecto estado de funcionamiento. En este momento surge un problema de cultura de la sociedad, puesto que se trata de cambiar el patrón de empleado público de personal por el de microempresario, pero la clara visión que se tenía del diagnóstico ayudo a contrarrestar los grandes problemas políticos.

En tercer lugar, podemos mencionar la calidad del servicio prestado que fue evaluado, por medio de los indicadores básicos de calidad; la encuesta de la satisfacción de los usuarios y la auditoria de las historias médicas, estos indicadores están bajo la responsabilidad de la Gerente Médico de la Unidad, que se dedica fundamentalmente a vigilar el servicio. Estos indicadores no han bajado del 80% de satisfacción durante los últimos años de operación (Gruber, 1999: 29).

En relación, a los montos de colaboración por la comunidad, se pudo observar que se encuentran muy por debajo del aumento correspondiente del índice de precios al Consumidor.

Algunas de las ventajas que presenta FUVEMEFA con respecto a las organizaciones pertenecientes al aparato estatal:

- Flexibilidad en los procedimientos.
- Autonomía de gestión.
- Contacto permanente con la población destinataria.
- Especificidad en los objetivos.

A modo de conclusión

1) Para concluir podemos decir que, la actuación del Estado debe orientarse primordialmente al área social, los servicios de salud pública requieren de políticas que garanticen las condiciones óptimas para prestar este tan importante servicio. En este sentido, la Reforma del Estado, debe desarrollar su capacidad estratégica para actuar junto con la colectividad creando el entorno más adecuado para la participación responsable, limitada, competente y eficiente de ambos sectores. La gestión pública debe integrar a las organizaciones sociales, ya que es a partir de la base donde se viabiliza la participación democrática y el alcance del servicio hacia las comunidades.

2) Es importante en todo caso tomar en consideración las limitaciones señaladas por Gerry Stoker (1999), y que pueden efectivamente percibirse en la evaluación efectuada.

- El divorcio entre la realidad compleja y los códigos normativos con los que funciona la realidad gubernamental establece una “zona de no derecho” donde el usuario puede desorientarse en la forma de restaurar su derecho en el caso que lo sienta vulnerado por el dispensador del servicio.
- La pérdida de la nitidez de la responsabilidad, entre los actores del proyecto puede llevar a conflictos ante la evaluación de fallas eventuales.
- La dependencia del poder, infraestructura, financiamiento, suministros y la falta de flexibilidad a la cual puede conducir.
- La eventual consolidación de redes autónomas para atender necesidades básicas, salud en este caso, plantea problemas de rendición de cuentas a nivel social.

A pesar de estas dificultades dignas de ser consideradas, pensamos que la agilidad y el control cercano a estas estructuras la convierten en una alternativa a ser desarrollada.

3) La sinergia que se desprende de la participación de diversos actores sociales que concurren a la conformación del proyecto, multiplica las escalas de eficiencia, la cercanía de los actores involucrados y el manejo de los problemas de la comunidad constituyen un particular ejemplo de acción colectiva en el sentido que antes señalábamos.

4) Los diversos niveles de gestión pública son partícipes de la solución de los problemas en un modelo que une el principio de la subsidiaridad, donde el agente más cercano al ciudadano enfrentan los problemas que le afectan, con el principio de la corresponsabilidad, pues la familia, la comunidad y la sociedad, enfrentan sus necesidades con el apoyo del gobierno en un modelo descentralizado.

Referencias Bibliográficas

- ALVAREZ, Miriam; CUÑARRO, Edith; GONZALEZ, José y MORALES, Eduviges. (1992). **La Reforma del Estado y las Juntas Parroquiales en el Nuevo Modelo de la Descentralización del País: Las Juntas Parroquiales ¿Un Reto a**

- la descentralización?”**. En: Revista Cuestiones Políticas. Nº 9. Año 1993, Universidad del Zulia. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Maracaibo. Venezuela.
- BATLEY, Richard (2000). **La ciudad Latinoamericana y del Caribe. Nuevas Orientaciones en Política y Gestión Urbana**. Curso de Grado. Maestría en Dirección Pública Local. UIM. Granada. España.
- BRACHO G, Pedro (2001). **La participación Ciudadana en Venezuela**. En ponencia: Congreso De Estudiantes de Derecho. Noviembre 2001.
- CÁATALA i Joan Prats (2000). **Pensar lo Público. La Transformación del Estado y la Administración Pública en la Democracia Española** **Pensar Lo Público** (CEMCI). España.
- CASTELLS, Manuel (2000). **Lére des réseaux, sciences humaines** Nº 29, Paris, Francia.
- CUNILL G, Nuria (1998). **Dilemas y Desafíos Actuales para la construcción de Ciudadanía**. En: Participación Ciudadana en Democracia. Comisión Presidencial para la Reforma de la Estado (COPRE); Organización de Estados Americanos (OEA). Caracas, Venezuela.
- ELSTER, Jon (1997) . **El cemento de la sociedad**. Gedisa Editorial. Barcelona, España.
- JESSOP, Bod (1998). **El ascenso del buen gobierno y los riesgos del fracaso: el caso del desarrollo económico**. Revista Internacional de Ciencias Sociales Nº155 UNESCO. París.
- GRUBER, Félix (1999). **Experiencia de privatización del ambulatorio Luis Sergio Pérez**. Documento. Maracaibo, Venezuela.
- LEAL, Nila (2001). **América Latina en la construcción de nuevas alternativas democráticas**. Cuestiones Políticas . Maracaibo, Venezuela.
- LECHNER, Norbert (2000). **Tres Formas de Coordinación Social- A Propósito de la “Sociedad de Redes De Dirk Messner**. Diálogo Científico. España.
- LOPEZ-MAYA, Margarita (1998). **Venezuela después del Caracazo: Formas de la protesta en un contexto desinstitucionalizado**. Working paper # 287-Julio.
- STOKER, Gerry (1998). **El buen Gobierno como teoría. Cinco propuestas**. Revista Internacional de Ciencias Sociales. 155 UNESCO. París.
- VERNIS, Alfred (2000). **Pensar Lo Público. La Relación Público-Privada en la Provisión de los Servicios Sociales**. pp 239-254. (CEMCI). España.
- VILLALOBOS, Rafael (2001). **Nuevos Modelos De Gestión De Servicios de Salud Pública en el Estado Zulia**, Mimiografiado. IZEPES. Maracaibo, Venezuela.

Textos Legales:

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999. Gaceta Oficial 36.860. 1999.
- Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. Gaceta Oficial Número 37.463. 2002.
- Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 4.109. 1989.