

AUTOGESTIÓN COMUNITARIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA. UN CAMINO HACIA OTRA FORMA DE ADMINISTRAR LO PÚBLICO: CASOS DE ESTUDIO EN ARGENTINA, VENEZUELA Y ECUADOR

Victor Salinas (*)

Guido Moncayo (**)

Universidad Nacional del Litoral

RESUMEN

Las prácticas sociales latinoamericanas en su hacer histórico, han definido un conjunto de destrezas, métodos, formas y maneras de gestionar lo público. La ciencia de la administración pública nos llama a ser cada vez más críticos y reflexivos sobre esa realidad que ha cohabitado con la implementación de paradigmas de administración, diseñados e implementados por y para realidades divergentes a la nuestra. El presente trabajo a partir del estudio cualitativo de casos, pretende brindar algunas herramientas de análisis aportadas desde prácticas impulsadas por organizaciones comunitarias realmente existentes en Argentina, Venezuela y Ecuador. A partir de esto, se propone analizar la influencia de la autogestión comunitaria en las formas de administración pública en América Latina, tomando como referencia a tres organizaciones, seleccionadas bajo criterios metodológicos como su dimensión comunitaria, su capacidad de nuclear a otras organizaciones sociales, que gestionen y administren servicios públicos y cuya permanencia en el tiempo sea verificable.

PALABRAS CLAVE:

Administración Pública, autogestión, organizaciones comunitarias, servicios públicos, paradigmas y/o modelos de administración pública.

ABSTRACT

Latin American social practices in their historical work have defined a set of skills, methods, ways and ways of managing the public. The science of public administration calls us to be increasingly critical and reflective about that reality that has cohabited with the implementation of administration paradigms, designed and implemented by and for divergent realities to ours. The present work, based on the qualitative case study, aims to provide some analysis tools provided by practices promoted by community organizations that actually exist in Argentina, Venezuela and Ecuador. From this, it is proposed to analyse the influence of community self-management in the forms of public administration in Latin America, taking as reference three organizations, selected under methodological criteria such as their community dimension, their nuclear capacity to other social organizations, which manage and administer public services and whose permanence in time is verifiable.

KEY WORDS:

Public Administration, self-management, community organizations, public services, paradigms and/or models of public administration.

(*) E-mail: victorm0511@hotmail.com

(**) E-mail: guidomoncayo@gmail.com

RECEPCIÓN: 23/07/19

ACEPTACIÓN FINAL: 16/12/19

1 INTRODUCCIÓN

«Hay que permanecer siempre en la idea de modificar el corsé que puede limitar nuestras acciones y considerar si este corsé se ajusta a lo necesario» ...
«hemos de vivir en un permanente estado constituyente.»

(Arisemdiarrieta)

La administración pública latinoamericana ha sido transversalizada por una variedad de modelos planteados y desarrollados en y por sociedades absolutamente diferentes a la nuestra, premisa que permite reconocer una representación de resultados variados, diversos y hasta antagónicos, los cuales han sido complejizados por la presencia de dispositivos organizativos comunitarios, cuyas acciones giran en torno a la satisfacción de necesidades colectivas, relacionadas fundamentalmente con la provisión de servicios públicos que hacen posible la vida en comunidad. Ante lo dicho surge la incógnita sobre ¿Cómo influye la autogestión comunitaria en las formas de administración pública en América Latina?

Se entiende que, aunque en distintas formas y mecanismos, la autogestión comunitaria ha representado un medio de acceso a los servicios públicos en América Latina, la cual han generado con el pasar del tiempo prácticas, métodos variados y diversos resultados que orientados por la autoayuda, el accionar conjunto y colectivo, la búsqueda de la eficiencia y la justicia para la satisfacción de necesidades (Lassere 1980), se disponen a la consecución de servicios públicos inexcusables para la reproducción ampliada de la vida (Hinkelammert y Mora 2009), lo que en términos de Topalov (2004), se refiere como equipamientos colectivos que hacen posible la vida en comunidad.

Para corresponder a la pregunta orientadora de esta investigación, se propone realizar un análisis en torno a la influencia de la autogestión comunitaria en las formas de administración pública en América Latina. A partir de casos específicos en Argentina, Venezuela y Ecuador, tomando en consideración que, aunque en disímiles maneras, la composición de su tejido social está integrado por organizaciones de carácter comunitario, las cuales en su búsqueda por generar satisfactores orientados a la provisión de equipamientos colectivos, desarrollan dispositivos de administración que difieren de los proporcionados por el Estado y por el mercado propiamente dicho (Salinas y Villarreal 2017). El presente trabajo es de corte cualitativo, descriptivo y exploratorio. A partir de la observación, notas de campo y entrevistas a referentes, se abordará a tres organizaciones comunitarias, correspondiente a una por cada país mencionado.

En su delimitación, problematización teórica y análisis de resultados de las experiencias comunitarias que serán estudiadas, el trabajo se divide en tres partes o ejes de análisis: La discusión teórica, en donde intentaremos hacer un acercamiento en torno al debate conceptual de la administración pública y sus diversas acepciones, la visión de autogestión desde la perspectiva unívoca y restringida hacia los servicios públicos, para luego, tensionarlo tácitamente con los modelos o paradigmas que se han implementados en América latina¹, a fin de observar las formas de vinculación que estos han generado entre el Estado y la sociedad. De igual manera, se pretenderá realizar una aproximación hacia la discusión que gira alrededor de lo público estatal y lo público no estatal.

En un segundo momento, se realizará sucintamente la descripción de las organizaciones comunitarias seleccionadas, sus principales características históricas, los procesos y manera de vinculación con el Estado, los servicios públicos gestionados, que aún hasta el día de hoy administran, entre otros asuntos que se pueden desprender del trabajo de campo, los cuales son relevantes para lo que aquí se pretende.

Finalmente, la tercera parte del trabajo se orienta a la presentación de los hallazgos más significativos, consecuencia de la actividad del abordaje de campo, los cuales se mostrarán en constante diálogo con los ejes conceptuales desarrollados.

2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA AUTOGESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS HASTA LOS MODELOS Y/O PARADIGMAS IMPLEMENTADOS EN AMÉRICA LATINA

En el complejo y variado entramado epistemológico, Jay Shafritz y Albert Hyde (1999) sostienen que sus orígenes se remontan desde tiempos bíblicos. Sin embargo, su perspectiva antigua llevada adelante por Bonnin en 1808 (Lynn y Wildavski, 2000) y su concepción moderna planteada por Woodrow Wilson, quien introduce la idea de «eficiencia y eficacia» en la técnica de administrar lo público en la definición de su objeto de estudio, mismo que se hace más claro y coincidente con posturas de autores como Goodnow, Rose (Shafritz y Hyde, 1999) y Willoughby (Dhal 1947), entre otros, quienes con sus producciones científicas procuran hacer más visible la delgada línea divisoria entre política, administración y gobierno, quedando la administración de los asuntos públicos como objeto propio de estudio.

En tal sentido, podemos decir que la administración pública es un sistema de ordenamiento integrado por un conjunto de códigos, relaciones, prácticas, costumbres, leyes y reglamentos que quedan condicionados por el momento y espacio geográfico determinado para la realización de la política de Estado (White, 1999). Es así que en Latinoamérica (como en otros contextos) en su real funcionamiento, se hace evidente la existencia de modelos y/o paradigmas implementados, que como tal, han moldeado y ordenado institucionalmente su funcionamiento, mismos que paralelizan con momentos históricos específicos, que han pendulado entre democracia y dictadura, así como con distintos modos de acumulación y funcionamiento de la economía.

2.1 LA AUTOGESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

Partiendo de la administración pública como un conjunto de códigos, relaciones, prácticas y costumbres, es de entender que los servicios públicos como el agua potable, electricidad, vivienda, salud, educación, entre otros, resultan un componente central para la vida en comunidad. Es claro que el aspecto imprescindible para realizar este enfoque, es comprenderlo como un conjunto

de relaciones sociales o factor intermedio entre espacios de convivencia, formas de vida y modos de producción, entendiendo que «la ciudad es producto y resultado» del proceso de producción capitalista (Salinas y Villarreal, 2017, p. 127), la cual instrumenta una serie de condiciones para su reproducción, que le hace detentar un doble sentido, como objeto de consumo material y como forma de ordenamiento y configuración simbólica.

Cuando se hace referencia a la autogestión, se habla de prácticas colectivas (Vázquez, 2010) configuradas por elementos de participación e integración de todos los interesados, «convirtiéndolas en acciones eminentemente democráticas» (Albuquerque, 2004, p. 108), las cuales integra autonomía relativa de ese colectivo —sometiéndose a las decisiones de la asamblea—, horizontalidad, capacidades comunitarias, entre otros; siendo difícil negar que, cuando hablamos de ello en vinculación con servicios públicos, se adentra a estudios académicos vinculados a temas fundamentalmente relacionados a movimientos sociales urbanos (Schteingart, 1991).

Desde esta perspectiva, se entiende que la autogestión «se define como una forma de organización de actividades sociales, tanto de tipo administrativa, de prestación de servicios y/o productivas, que son llevadas adelante colectivamente y cuyas decisiones corresponden a la participación de todos los copartícipes» (Schteingart, 1991, p. 137). Es por esto que cuando nos referimos a la autogestión de servicios públicos, se supone la confluencia de aspectos como participación, horizontalidad, decisiones asamblearias, existencia de problemas y objetivos comunes en un horizonte de mejoras en las condiciones de vida, en cuanto a la satisfacción de necesidades individuales y colectivas.

Bien se puede discutir la autogestión con prácticas relacionadas y/o problematizadas teóricamente, como auto-producción y/o auto-construcción del hábitat, cuestión que a entender están profundamente relacionadas, ya que sin ánimos de ser reduccionistas, en cualquiera de los casos no son actividades aisladas, sino que están en completa consonancia y coherencia con el aspecto colectivo y las relaciones sociales que se tejen en torno a ellos, en otras palabras, como objeto de consumo material y configuración simbólica.

2.2 DEL MODELO BUROCRÁTICO WEBERIANO A LA GOBERNANZA Y SU CONVIVENCIA CON LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS

Es preciso conjeturar que, para el funcionamiento real de la administración pública, existen diversos modelos y/o paradigmas que han organizado la marcha del aparato público.

Cada ciclo histórico, como totalidad compleja, implica: a) una modalidad de acumulación de capital, que se expresa en determinadas formas de organización del proceso de trabajo, de división social del trabajo y de procesos tecnológicos, b) una forma de producción y reproducción de las clases fundamentales y su vinculación orgánica entre sí (relación capital-trabajo), y c) una determinada forma de Estado, lo que deviene en una forma particular de administrar lo público (Rey & López 2005, p. 24).

En este sentido se colige, que de acuerdo al modelo de acumulación económica dominante² tendremos formas de organizar y administrar los asuntos del Estado, materializar su accionar mediante políticas, conviniendo con ello, distintas maneras de relacionamiento o engranajes entre el Estado y la sociedad para la satisfacción de necesidades colectivas (Fernández, 2018).

En el histórico planeamiento de Max Weber (1995), donde traza la división de la política como ciencia y la política como vocación, es abonado el terreno para el desarrollo de un paradigma que marcó y sigue marcando³ pautas de organización y funcionamiento del aparato burocrático, mismo que se subsume a su vez en un modelo de Estado garantista con el objetivo de recrear las condiciones necesarias para la reproducción del capitalismo (Lechner, 1992), el cual marcó la historia latinoamericana entre 1930 y 1970 (Cavarozzi, 1997). En otras palabras «un estado empresario, regulador, empleador y subsidiador» (Brouchoud, 2009, p. 118), refiriéndose con ello a la perspectiva estadocéntrica (Salazar, 2018), donde el Estado concentra para sí toda la capacidad de regulación, subsidio, administración, entre muchos otros aspectos.

La práctica del estadocentrismo en la experiencia latinoamericana, se complejiza por la influencia partidista, esto deviene en prácticas profundamente marcadas por el patrimonialismo y el clientelismo político, como forma de arreglo institucional entre el Estado, la sociedad y el mercado. Ahora bien, otro de los «rasgos característicos de las administraciones públicas latinoamericanas es la distribución del aparato estatal según criterios partidocráticos» (Brouchoud, 2009, p. 121), lo que devino en prácticas de intermediación y articulación con la sociedad⁴.

Lo dicho lleva a comprender a la administración pública como aparato que proyecta una doble dimensión de funcionamiento. Por un lado, alimentando la hegemonización de los partidos políticos como principales actores (Ramos, 2011), que al hacerse del poder asumen a la administración como un botín de guerra, diluyendo el criterio de capacidad técnica al dar prioridad a cuestiones de carácter político clientelar. Por otro lado, como actor central y mediador de relaciones sociales, haciendo manifiesto que la articulación entre el Estado y

la sociedad puenteada por los partidos políticos, genera acciones clientelares⁵ (Salinas y Villarreal, 2017), lo cual contribuyó (entre otros factores) a la incapacidad técnica en el manejo de la administración pública, provocando la progresiva e inevitable desmejora en su funcionamiento.

Es loable afirmar que en el modelo burocrático weberiano, el Estado aparece como responsable y además garante, de las condiciones de aprovisionamientos colectivos necesarios (servicios públicos), tanto para el desarrollo industrial, como para la reproducción de la mano de obra necesaria para ello (Topalov, 1979). Autores como Del Mastro (2015), Oliveira (2019), entre muchos otros, denominan a dicho fenómeno como paternalismo de Estado, lo cual va reproduciendo desigualdades en cuanto al acceso a servicios públicos (Salinas y Villarreal, 2017), situación que se convierte en un terreno fecundo para la reproducción⁶ de organizaciones comunitarias que progresivamente se van consolidando socialmente (Gonzales, 2000).

Ese auge y reproducción de organizaciones comunitarias no es casual, pues de acuerdo a Martha Schteingart (1983), América Latina experimenta desde la década de los setenta su mayor crecimiento urbano, gracias a la expansión capitalista en nuestros países. En cuanto ello va sucediendo, se hace insuficiente la cobertura del Estado en la prestación de servicios públicos, ocasionando que de manera paralela y bajo condiciones de clandestinidad⁷, se desarrollen mecanismos alternativos de acceso y administración a ellos (Mantilla, C., 2011).

La semiología del momento caracterizada por lo descrito, aunada a la evidente crisis del capitalismo y la dificultad de conseguir la tan anhelada eficiencia y eficacia —que desde su origen introduce Wilson (1999) en la concepción moderna de la administración pública—, coloca en jaque al modelo burocrático weberiano, mismo que en la experiencia latinoamericana venía atravesando desde momentos históricos anteriores algunos intentos por experimentar procesos de reformas, ya que,

Comienzan a registrarse los signos del agotamiento: el proteccionismo se muestra disfuncional para el desarrollo de la productividad, el gasto fiscal se dispara y una burocracia ineficaz enquistada en el Estado impide cualquier renovación y transparencia en el manejo de lo público (Cejudo, 2015, p. 244).

A modo de epítome, la intermediación de los Partidos Políticos, enfocada en hacer de las organizaciones comunitarias potenciales clientes, debido a su capacidad de movilización e interpelación política (Salinas y Villarreal 2017), produce agendas de gobiernos parcializadas. El llamado botín de guerra que

convierte a la administración pública en un ámbito profundamente sensible, inestable e incapaz de responder a la tan anhelada eficiencia y eficacia. Y finalmente, las caídas de los precios internacionales en los enclaves económicos de nuestros países, aunado, al alza de los intereses conducen a un «colapso económico», hacen insostenibles las prácticas implementadas por el Estado y el gobierno en su intento de administración de lo público.

Ante la insostenibilidad del modelo burocrático, la respuesta fue la llamada primera generación de reformas, implementada desde mediados de la década de los 80'. Esta se venía gestando con intentos fallidos en algunos momentos de la primera mitad siglo XX y, bajo distintas modalidades,

Se pueden citar varios ejemplos de los experimentos reformistas, como los proporcionados por las misiones Kemmerer entre los años 1920 y 1930 que tienen lugar en Colombia, Ecuador, Bolivia, Perú y Chile y, posteriormente, los llevados a cabo en Brasil, Argentina, Panamá y Paraguay entre los años 1930 y 1940» (Brouchoud, 2009, p. 118).

Los cuales fracasaron por cuestiones de carácter ideológicos, ya que, en sus propuestas sostenían el paternalismo de Estado o una visión Estadocentrica, hecho que dificultó su materialización.

128

A esa primera generación de reformas⁸ se le ha denominado de diversas maneras, que buscan responder a un paradigma que intentó hacer de lo público un espacio de funcionamiento con lógicas absolutamente contradictorias a su naturaleza. La Nueva Gestión Pública (NGP en adelante) se usó para encerrar y/o contener en su interior al conjunto de innovaciones enfocadas en la búsqueda de la tan anhelada eficiencia y eficacia, recurriendo a técnicas, métodos y procedimientos propios de la gestión privada. Vale destacar que también orientó su mirada en aplicar «diseños de organización pública que sean más participativos e incluso, la búsqueda de perspectivas alternativas para hacer frente al problema de la responsabilidad» (Peter, 2002, p. 1).

La NGP supone rupturas de la acción paternalista y subsidiaria del Estado. Es decir, representa un quiebre de las prácticas de corte estadocentrista en las relaciones sostenidas entre él y la sociedad (Osorio 2007). Para ello, sus principales focos de acción se orientaron a cimentar un equilibrio del gasto público, mediante la disminución del Estado en todas sus dimensiones, quien para entonces y gracias al modelo burocrático weberiano, era catalogado como un dinosaurio ineficiente, incapaz de corresponder a las necesidades sociales y responder a las expectativas del sistema económico dominante del momento (Peter 2002).

Su origen e implementación se ubica en la década de los 80, en países como Nueva Zelanda, Reino Unido y Australia. Más directamente, es un paradigma que —así como el modelo Burocrático weberiano— surge en un continente distinto al nuestro, que contiene realidades y necesidades distintas a las que padece el contexto latinoamericano. Arellano (2004) sostiene que la NGP es el resultado de un conjunto de postulados y corrientes teóricas coincidentes y contradictorias al mismo tiempo. Éste representa

Un nuevo paradigma, compuesto por una gama importante de teorías, herramientas, discursos, retórica y dogmas que devienen de la economía, de la ciencia política, del gerencialismo, de la teoría de las organizaciones. Sin embargo, la mayor parte de los estudiosos y practicantes de la administración pública y del gobierno conocen en realidad más la retórica, el discurso gerencialista y las apologías de los reformadores, que los fundamentos analíticos, las discusiones teóricas, las bases conceptuales de las corrientes que componen a la NGP (Arellano, 2004, p. 17).

Sin embargo, aun cuando sus raíces epistemológicas están representadas en diversos matices y áreas del saber científico, no es menos cierto que dicho paradigma representa un gran paraguas de prácticas que orientaron el accionar de lo público.

En el desarrollo del modelo de la NGP se muestran aspectos axiomáticos que resultan comunes a casi todos los países del continente⁹. Con ello se reseña cuestiones como la descentralización, la privatización de los activos del Estado, la activación de rigurosos mecanismos de control del presupuesto (por resultados), la implementación de artilugios meritocráticos que estuvieron acompañados con formas de evaluación y supervisión al funcionariado público y, la tan criticada autonomía y competencia de las agencias públicas (Oszlak, 1999; Arellano, 2004; y Osorio, 2007).

El principal mecanismo de orientación es «al logro por resultados y en la gestión por programas y/o proyectos» (Osorio, 2007, p. 36), lo cual acaece con una planificación presupuestaria medida en torno a resultados, planteando una relativa autonomía de los gerentes de las diversas unidades, quienes se orientan a la búsqueda de mejores resultados al menor coste posible, replanteando con ello la concepción del Estado como garante, concibiéndolo como un actor prestatario de servicios, así como al ciudadano un usuario. En otras palabras, se redimensionan las relaciones Estado–sociedad, con base en la analogía de proveedor de servicios y cliente consumidor.

La premisa de conseguir la eficiencia y eficacia deseada en la prestación y administración de los servicios (del Estado) adecuados al nuevo consumidor (ciudadano), enfatizó la idea de la privatización de sus activos¹⁰ y/o tercerización en su accionar, mediante el uso de mecanismos alternativos como ONG's, convirtiéndose este último en el nuevo engranaje de proximidad y vinculación con la sociedad civil y la satisfacción de sus necesidades (Salinas y Villarreal, 2017).

El avance privatizador de los servicios públicos amplía la brecha de desigualdad social que históricamente había existido (Salinas y Villarreal 2017). En otras palabras, la mercantilización del Estado permite al mercado ampliar sus espacios de acción, dejando a merced a quienes no alcanzan a tener la condición de clientes. Lo que Oszlak (1999) plantea como reformas hacia afuera y que se materializan como «procesos de privatización, tercerización de servicios, descentralización y desregulación, en los que la empresa privada, cooperativas de servicios, ONGs, cuentapropistas, gobiernos subnacionales o sujetos económicos en general» (p. 4).

Se observa entonces, un desplace de los antiguos canales intermedios —partidos políticos—, abriendo espacios a mecanismos articuladores del llamado tercer sector (Rifking, 1999). Siendo quienes en sus prácticas asumen de manera tercerizada responsabilidades del Estado, materializando las políticas focalizadas dirigidas a sectores sociales que no alcanzaban la condición de clientes y quedaron en situación de absoluta vulnerabilidad (Álvarez, 2002). En este sentido, las organizaciones comunitarias, en mayor o menor medida, siguen ocupando un rol central como espacios de resistencia colectiva¹¹ (Salinas y Villarreal, 2017).

Siendo la NGP un modelo de insondables controversias y contradicciones, que profundizó en su tránsito las deformidades existentes en nuestras administraciones públicas, su fracaso ocasiona, en tan corto tiempo, la necesidad de continuar superado los vicios y vacíos que desde el modelo burocrático weberiano heredó y, al mismo tiempo, afrontar otro nuevo modelo que se viene implementado desde de la primera década del siglo XXI, al cual se denomina como la Nueva Gobernanza (*new governance*).

Al respecto Peter Guy (2005) introduciéndonos en la temática de manera mediatizada, sostiene que «a lo largo de su prolongada existencia, los gobiernos han sido objeto de muchas organizaciones y reformas» (p. 586), refiriéndose específicamente al ámbito de la administración pública que aún continúa en la búsqueda de los eslabones perdidos, los cuales son la tan pretendida y anhelada eficiencia y eficacia. Al mismo tiempo, sustenta que este modelo representa una forma alternativa y reforma del sector público, que comienza a implementarse en países de Europa y en los Estados Unidos.

Al parecer, el matrimonio entre las formas de acumulación o posicionamientos de la economía dominante con modelos de administrar lo público, sigue siendo una pareja en búsqueda de estabilidad. Tal premisa permite también comprender que «los problemas de la AP contemporánea aún se ocupan defensivamente de corregir los defectos, los vicios y las calamidades del pasado político y administrativo, por lo que mantienen todavía su relación con la crisis» (Villanueva, 2015, p. 11) y de su análisis se desprende el limbo en el que se encuentran nuestras administraciones que, dicho sea de paso, suma la carencia de un modelo ajustado a nuestras propias necesidades y realidades.

Villanueva (2015) sostiene que la necesaria reconfiguración en las tan históricas relaciones entre Estado y sociedad deben estar orientadas por un gobierno inspirado por el respeto de «normas, procedimientos y prácticas que han dado origen a un nuevo orden institucional» (p. 76). Estas relaciones históricas, así como la necesidad de re-encaminar las acciones administrativas de lo público, abren paso a un nuevo modo de gobernar marcado por una mayor horizontalidad en su cualidad de relacionarse con los diversos actores, mayor descentralización, abierto a una mayor capacidad de dialogo con los diversos actores públicos (ciudadanos y sus organizaciones) y privados, para lo cual se requiere de compromisos, disposición e hibridación de recursos para el abordaje de situaciones socialmente problematizadas.

La nueva gobernanza en términos de matriz teórica, parecería abrir una válvula de oxígeno para las distintas organizaciones tanto socio-productivas como las de carácter reivindicativo y en particular a las comunitarias, en su representación de actores con poder de movilización, respuestas a problemas y necesidades y de administración de servicios públicos.

2.3 LA AUTOGESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

ENTRE EL DEBATE DE LO PÚBLICO ESTATAL Y LO PÚBLICO NO ESTATAL

La pendulación y/o dicotomía que se genera entre el Estado y el mercado, han dejado a su paso nuevas formas de interpretar aquellas configuraciones sociales, que no son parte de ninguno de los dos ámbitos. Históricamente se ha reconocido a un conjunto de organizaciones componentes del llamado tercer sector (Rifkin 1999), Organizaciones no Gubernamentales (ONG) y que se orientan por el carácter «no lucrativo». Interpretando a Cunill y Bresser (1998), las mismas merecen una desmitificación del simplismo reduccionista que se les otorga cuando se hace referencia a ellas, por lo cual, es loable afirmar que se hace necesario alejarla de dicha clasificación que las reduce,

sino más bien entenderlas como organizaciones que piensan y practican otra economía, otra política y que construye en espacios de lógicas contradictorias y antagónicas, pero que demuestran practicas ajustadas a sus propias realidades y necesidades.

Los resultados de las organizaciones comunitarias —entre muchas de otra naturaleza— en cuanto configuraciones insoslayables de búsqueda de igualdad e inclusión, permiten elucubrar una diversidad de interpretaciones y suposiciones sobre sus alcances. Es de entender que ellas son parte de una realidad, representada por diversos posicionamientos frente al mercado o al Estado, legitimantes (o no) y/o medios de instrumentación (o no) de un proyecto político y económico.

Sobre esta lógica —público estatal y público no estatal—, se hace alusión a un conjunto de «organizaciones o formas de «control público» porque están volcadas al interés general, son «no-estatales» porque no hacen parte del aparato del Estado, sea porque no utilizan servidores públicos o porque no coinciden en los agentes políticos tradicionales» (Cunill y Bresser, 1998 p. 3), entendiendo que tampoco son parte del mercado porque su filosofía no se sostiene sobre la mercantilización y el fin de lucro como principal objetivo en sus actividades.

Las formas de representación entre los modelos de administración pública implementada a lo largo del siglo XX en América Latina, han oscilado en maneras —distintas— de relacionamiento entre el Estado y la sociedad. Específicamente las que aquí se analizan, parecerían estar marcadas por una constante lucha contra hegemónica (López, 2015) del sistema dominante y que han resistido en diversas formas y maneras a las imposiciones que el Estado y/o el mercado han pautado para su accionar, pero que tampoco han prescindido de alguno de los dos ámbitos de actuación.

La discusión conlleva a problematizar el sentido implícito de un servicio «público», puesto que no es una acción «monopólica del Estado o de la sociedad en abstracto» (Cunill y Bresser, 1998 p. 23). Se refiere a una cuestión de interés público no delimitado exclusivamente por el Estado y tampoco por el mercado, sino que más bien responde a la satisfacción de necesidades públicas (como aprovisionamiento colectivo) llevadas adelante por la sociedad. Es de entender entonces, que son públicas en cuanto refieren a una necesidad de carácter colectiva y sobre la cual el espacio de actuación no tiene endoso o exclusividad de una esfera u otra.

3 ARGENTINA, VENEZUELA Y ECUADOR Y LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS EN LA AUTOGESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

Tres países unidos por un mismo espacio continental, una historia común en muchos aspectos y profundamente divergentes en otros. Constituidos por Estados Nación cuyos procesos de organización política pendulan entre federalismo (Argentina) y centralismo (Venezuela y Ecuador), distanciados por la diversidad cultural reinante en cada uno, sin embargo, unidos por procesos caracterizados en una diversidad de dispositivos organizativos de distintas naturalezas. Dicho de otra manera, la organización social en nuestros contextos aparece como un sujeto histórico, cargados de realidades y anclado a un aspecto común, la gestión y satisfacción de necesidades colectivas.

En común a los tres países, la organización comunitaria se hace visible como fenómeno social en las primeras décadas del siglo XX. En los casos de Venezuela y Argentina, se asocian la expansión y reproducción de ellas en la década de 1930, momento en que ambos experimentan un importante crecimiento urbano (Salinas y Villarreal, 2017). Mientras que, en Ecuador, el sentido de organización a nivel comunitario es mucho más antiguo, pues está vinculado a la herencia indígena (Pilataxi y Ortiz 2014) y ha sido una constante en el comportamiento colectivo, lo que ha permitido desarrollar una vasta y amplia diversidad organizativa, en particular las comunitarias vinculadas a la autogestión de servicios públicos.

De diversas maneras, en cada uno de los países abordados, las organizaciones comunitarias son transversalizadas por el posicionamiento que toma en cada uno de los cambios institucionales experimentados, siendo corolario común en un primer momento el carácter subsidiario, interventor y paternalista del Estado, así como intermediación de los partidos políticos, quienes en su trayectoria penetran profundamente las organizaciones, convirtiéndolas en brazos territoriales de acción partidista. Subsecuentemente, la minimización del Estado y la privatización de sus activos en las tres experiencias, genero un fuerte rechazo que se demostró con protestas masivas y donde estas organizaciones pasan a ocupar un rol central como espacio de discusión, debate y resistencia.

La presencia de las organizaciones no gubernamentales como puentes de conexión, tienen un mayor protagonismo en Ecuador y Argentina. Llegando inclusive a generar importantes lazos y vínculos territoriales con las organizaciones (Salinas y Villarreal, 2017), convirtiéndose en un tutor sustituto de importante trascendencia en Ecuador (Becerra, 2001). Mientras que la descentración del Estado y su reconocimiento como un actor más, dentro de un espacio multiactoral no dejó de hacerse presente (aunque de manera diferenciada) en cada uno de los países.

Desde las generalizaciones presentadas sobre algunos encuentros y desencuentros en los países mencionados, son estudiadas tres organizaciones comunitarias. Se abordó la Comunidad Organizada Cuartel V, ubicada en el municipio Moreno del conurbano bonaerense, Argentina; al Consejo Comunal Santa Eduvigis, localizado en el municipio Campo Elías del Estado Mérida, Venezuela¹² y, finalmente, a la Junta de Agua Potable el Chamizo situada en la parroquia Rural de San Gabriel, Cantón Montufar, Provincia del Carchi, Ecuador¹³, correspondiendo una a cada país, partiendo de observar en ellas su tránsito a través del tiempo y como han desarrollado sistemas de gestión y administración de servicios públicos que han perdurado y que difieren en su funcionamiento de las formas típicas aplicadas por el Estado o el mercado.

Aunque parezca tautológico, son destacables nuevamente características geográficas, culturales, formas de gobiernos, marcos regulatorios, entre muchas otras particularidades que hacen de cada organización, un distintivo de características propias, entendiendo que ellas son parte de una historia unida por un aspecto en común, que es la representación organizativa comunitaria, orientadas a satisfacer necesidades que han sido desatendidas por el Estado o por el mercado.

En la selección de los casos estudiados se priorizó en aspectos que fueran comunes entre ellas, tales como el carácter comunitario. Es decir, cuyo asentamiento organizativo emerja de la iniciativa vecinal que, aunque de manera progresiva y divergente en cada caso, han asumido dimensiones territoriales más amplias que la de sus inicios, refiriéndonos particularmente a los casos ecuatoriano y argentino, quienes no se restringen a un barrio o comunidad en particular, sino que dimensionan su alcance hacia asentamientos urbanos vecinos y aledaños.

Otro de los criterios para la selección de los casos, es la duración en el tiempo vinculante a los objetivos de las organizaciones. Es decir, que cada una de ellas hayan logrado perdurar como dispositivos de reclamo, interpelación, gestión y/o administración de servicios públicos, no provistos por el Estado o el mercado, elemento presente en cada una de las experiencias quienes, si bien han pendulado entre periodos de dictaduras y democracias, más o menos presencia del Estado y a su vez han mutado en sus estructuras y denominaciones, su fin último como dispositivos capaces de desarrollar mecanismos de provisión colectiva está presente.

El tercer razonamiento para la selección es su dimensión organizacional, misma que debe ser núcleo encuentro de otras organizaciones sociales vinculantes a los objetivos de ellas. En este caso, las tres experiencias están

compuestas en su estructura por una diversidad de dispositivos dedicados a actividades culturales, socioproductivas, educativas, entre muchas otras. Y el cuarto criterio, es el haber gestionado o estar administrando por lo menos un servicio público. En sentido, adelantamos en mencionar que la organización argentina administra el servicio de gas por red, la ecuatoriana la provisión de agua potable y la venezolana vivienda, electricidad y distribución de agua.

3.1. ARGENTINA: COMUNIDAD ORGANIZADA CUARTEL V

Es una organización que se encuentra en el casco central del Municipio Moreno, conurbano bonaerense, Argentina. Situación geográfica caracterizada por ser el cuarto cordón urbano de la capital, considerada zona marginal por su ubicación, escaso desarrollo en actividades productivas, ausencia de un aparato industrial y muy poca atención del Estado en la prestación de servicios. Ella nace en el año 2000 en torno a la necesidad de gestionar la provisión de gas domiciliario por red, para un aproximado de 4500 familias y que en su proceso alcanzó a nuclear a 41 organizaciones de distinta naturaleza (culturales, socioproductivas, deportivas, de salud, entre otras) que se circunscriben a los barrios de Anderson, Máximo, José C. Paz, Namuncurá y Alem, mismos que son su ámbito de acción territorial.

A pesar de ser conformada de derecho en el año 2000, su historia se origina en la década de los ochenta, cuando por iniciativa vecinal se conforma el consejo de la comunidad, organización que tiene la finalidad de gestionar ante las diversas instituciones del Estado el aprovisionamiento de servicios públicos como agua potable, electricidad, recolección de desechos sólidos, con lo cual obtuvieron reconocidos logros, ya que se estableció el registro civil, la comisaría policial y se construyó la escuela primaria y secundaria del sector.

Sobre ella, se destaca que con el pasar del tiempo se fue atomizando y diluyendo dentro del imaginario colectivo como mecanismo organizado y punto de encuentro vecinal. Gracias a que los partidos políticos y los gobiernos de turno cooptaron su accionar, con los objetivos de contraer su capacidad de crítica y acción colectiva, la cual se orientó por la interpelación hacia las instituciones del Estado, además de hacerla apéndice o brazos de acción territorial dentro de la comunidad.

Con el pasar de los años y la constante necesidad de equipamientos colectivos, nuevamente despierta la iniciativa vecinal, accionando con la creación de la mutual el colmenar. Organización que nace en 1989, es integrada aproximadamente por 11.000 socios y destina esfuerzos a la satisfacción del

servicio de transporte público¹⁴. La mutual representó un importante núcleo de integración e identidad comunitaria, debido a que la oposición y resistencias de las empresas monopólicas y el Estado desplegadas en acciones de represión y retaliación estimularon diversas estrategias que vinculaban directa e indirectamente a todos los vecinos de las comunidades.

Posteriormente y en compañía de la fundación provivienda social —ONG que desde una concepción de cliente y no de ciudadanos o sujetos de derechos— inician gestiones junto a la mutual, ante las instituciones del Estado para recibir financiamiento de construcción y/o mejoramientos de viviendas. Dicha ONG promueve de manera conjunta un relevamiento territorial, con el objetivo de realizar un diagnóstico sobre las diferentes necesidades de la zona, que permitió mediante la verificación estadística lo que comúnmente se expresaba en las asambleas vecinales.

Dentro de las más destacadas, se definió la prioridad de aprovisionamiento del gas por red, misma que se convierte con la contribución de la fundación, en un proyecto contenido por todos los requerimientos técnicos y financieros necesarios para la materialización de dicha obra. Con ello se iniciaron gestiones ante diversos organismos estatales y supra estatales, con el objetivo de obtener apoyo financiero, accediendo mediante concurso a una donación de 250.000 dólares americanos, otorgada por el Banco Mundial a la fundación.

La fundación venía sosteniendo relaciones de tipo comercial en financiamiento de recursos para la construcción y remodelación de viviendas de vecinos pertenecientes a los cinco barrios, lo cual ya marcaba un historial crediticio positivo. Dicho entonces, tras un estudio de factibilidad y la confianza establecida, los recursos donados por Banco Mundial fueron transferidos a la Comunidad Organizada Cuartel V en condición de préstamo, quienes serían los responsables de ejecutar el proyecto, administrar el servicio y devolver el préstamo en la misma moneda en que fue otorgado. Es así como se consolida de hecho y derecho dicha organización, mutando hacia cooperativa de servicios en el año 2007 y, actualmente además del gas, están avanzando en la construcción y consolidación de redes de tubería de aguas blancas y cloaca, con el objetivo de administrar y prestar dicho servicio.

3.2. ECUADOR: JUNTA DE AGUA POTABLE EL CHAMIZO

Es una organización ubicada al norte del Ecuador en el Cantón rural de Montufar, Provincia del Carchi¹⁵. Esta localidad rural es caracterizada por una muy importante y reconocida actividad agrícola, siendo este el principal motor

de la economía. Ella se constituye formalmente a finales de la década de los ochenta, sin embargo, sus orígenes se remontan a periodos anteriores. Por iniciativa de los vecinos emprenden la idea de generar un dispositivo de acceso que permitiría abastecer de agua a los hogares, así como aprovisionar la cantidad necesaria en el riego de cultivos.

Cabe subrayar que su comienzo estuvo marcado por acciones de protestas y reclamos hacia los organismos del Estado, para que garantizara la red de almacenamiento y distribución de agua, aunque no se logró obtener respuesta satisfactoria a razón de que se consideraba que la población era muy pequeña para tal inversión. Siendo así, los primeros pasos de la junta administradora de Agua Potable, quien es responsable de la administración, operación, mantenimiento y entrega de los servicios de agua a vecinos de las comunidades.

En sus inicios, la organización de los vecinos y su aporte financiero se convirtieron en factores clave para su progresivo desarrollo, generándose con ello un capital semilla que les permitió organizar las primeras acciones en la construcción de la infraestructura de almacenamiento y distribución. Vale comentar que, dicho proceso no contó con una planificación en ingeniería hidráulica, sino que correspondió a la ejecución artesanal y el conocimiento empírico de los campesinos para su ejecución, destacando el hecho de que además los vecinos fueron quienes colocaron la mano de obra necesaria

Como se mencionó, tanto el recurso financiero como el humano fueron aportados por las familias. Desde entonces se estableció para su funcionamiento que cada hogar pagaría un monto estándar y uno variable —según la proporción de la tierra— para el riego. A finales de los años ochenta por contravenciones con organismos del Estado, quien pretendió la transferencia del servicio mediante concesiones a empresas privadas, nace la organización formalmente como una junta de vecinos administradora del servicio de agua, que además nuclea a 5 organizaciones barriales.

Con la justificación de que el tratamiento del agua no era el adecuado para el consumo, las comunidades resisten para mantener el dominio del servicio. Tal situación obligó a un acuerdo entre el Estado y la comunidad, que consistía en la mejora progresiva para el cumplimiento de los requerimientos técnicos. Ello fue posible gracias a los recursos financieros que la Junta había generado como excedentes, aportes especiales de los vecinos y recursos prestados por el Banco de Desarrollo del Ecuador, mediante un crédito (retornable) de 85.000 dólares americanos, con lo cual dicha organización desarrolla la infraestructura necesaria para el cumplimiento de los requerimientos técnicos. Actualmente los excedentes anuales se distribuyen en un 30% a la caja de ahorro comunitaria,

50% para proyectos de mantenimiento y construcción de infraestructura a las comunidades y 20% a proyectos de conservación ambiental a las nacientes de los afluentes de agua y proyectos comunitarios.

3.3. VENEZUELA: CONSEJO COMUNAL SANTA EDUVIGIS

Ubicada en el Municipio Campo Elías del Estado Mérida, Venezuela, es una zona caracterizada por estar a las afueras del casco central y comercial del municipio y, cuyas condiciones económicas del sector, está determinado por el cultivo de la tierra y la prestación de servicios. La organización nace formalmente nace en el año de 1998 como asociación civil y posteriormente para el año 2006, por decisión de la asamblea de ciudadanos, se constituye en Consejo Comunal¹⁶. En la reconstrucción histórica de la agrupación, el referente entrevistado, destaca que su origen se remonta a una década anterior a su formalidad, cuando un grupo de personas que constantemente asistían al Instituto Nacional del Viviendas¹⁷ con la finalidad de gestionar la asignación de una casa para sus familias, improvisan una reunión para emprender acciones de gestión. Ante la falta de respuestas positivas y el agotamiento de las personas, deciden comenzar el difícil camino de autoconstruir sus propias casas.

Desde sus primeros pasos, hasta su formalidad lograron organizarse en torno a la iniciativa 178 personas, siendo representante cada miembro de un núcleo familiar. Desde entonces, realizaron diversas las actividades colectivas¹⁸ para generar los recursos financieros necesarios, con los cuales compraron un terreno y realizaron el proyecto técnico y financiero para el desarrollo habitacional. Este último consideró la planificación urbana, distribución de espacios comunes, diseño de las viviendas, destino de espacios para la construcción de escuela primaria, secundaria y universidad, áreas para emprendimientos socio productivos.

De parte del Estado, les fue entregado a dicha organización alrededor de 450.000 dólares, en moneda nacional, no reembolsables y sólo para la construcción de 160 viviendas, dejando por fuera otros equipamientos colectivos que son necesarios, tales como edificación de redes de agua potable, aguas negras, electricidad, entre otros. La administración directa de los recursos por la asociación, así como la hibridación con aportes financieros y no financieros por los miembros de la asociación, permitió superar la meta de viviendas. Además, construyeron las redes de aguas contaminadas, redes de aguas potable, electricidad y pavimentado de vías. Para lograr todo esto, el principal recurso aportado por cada miembro fue importantes jornadas de trabajo voluntario, lo que hizo que los recursos destinados para mano de obra disminuyeran en un 90% de lo previsto.

Posterior a la construcción de viviendas, dicha organización ha gestionado y administrado recursos para la ejecución de proyectos de diversa índole. Tal es el caso de la escuela primaria y secundaria de la comunidad, los espacios deportivos, acueductos y plantas de potabilización de agua, lo que les permite hoy ser los prestadores y administradores del servicio. Es importante resaltar la forma en que ellos conciben su accionar, ya que cada proyecto presentado es levantado y realizado técnicamente por la organización en la cual prevén una gestión de responsabilidades compartidas, es decir, especifican cuál es su aporte como comunidad y cuales esperan recibir de las instituciones del Estado para su materialización.

4 PRINCIPALES HALLAZGOS: DISCUSIÓN Y RESULTADOS

Es destacable que Argentina, Venezuela y Ecuador en su tejido social, son portadores de una multiplicidad organizativa a nivel comunitario. Esto lleva a plantear la diversidad relativa en cada experiencia, es decir, ellas fluctúan según la realidad de cada una, sus relación o posición de clase social, la importancia que geográficamente le otorga una realidad particular, la proximidad, filiación y hasta dependencia política con el poder partidista —factor de gobierno en turno— o el Estado (fundamentalmente Venezuela), entre muchos otros aspectos. Son elementos que permiten advertir que no se pretende realizar una apología ni mucho menos una generalización, sin embargo, es posible entender que la actuación y duración en el tiempo ha representado un mecanismo de acceso y administración pública distinta a la experimentada por el Estado y los intentos del mercado.

La insatisfacción de necesidades colectivas a lo largo de la historia, ha demostrado que la respuesta de la sociedad se orienta por generar procesos organizativos, es por ello que, en los contextos estudiados -aunque con muchas variaciones en distintos momentos históricos y formas de relacionamiento con el Estado- desde finales del siglo XIX, existen registros de organizaciones comunitarias (Salinas y Villarreal, 2018). Sin embargo, las experiencias abordadas, aunque hayan experimentado conmutaciones en sus procesos organizativos en el tiempo, los orígenes reales se remontan a momentos en que América Latina experimentaba un acelerado proceso urbano (Cavarozzi, 1997), lo que demuestra una realidad coralaria de los países estudiados, representando una constante que sí bien es fluctuante y variante, está presente dentro del imaginario colectivo.

En la experiencia venezolana en su contexto nacional, los consejos comunales como método de organización, es resultado de una política de carácter nacional que mediante mecanismos y artimañas jurídicas institucionales, se impone a la vida comunitaria.¹⁹ Su existencia responde a dos momentos específicos: el primero de ellos, cuando por mandato de la constitución de 1999 se considera parte constitutiva del consejo local de planificación.²⁰ Ellos son mencionados en la primera ley de orgánica (de esta constitución) del poder público municipal. Y, posteriormente en su segundo momento, el año 2008 cuando por mecanismos de reformas y modificaciones constitucionales y legislativas pocas claras, se les otorga autonomía funcional, considerándoseles como entes capaces de administrar recursos financieros mediante otorgamiento del presupuesto nacional.

Lo que se pretende resaltar con lo dicho en el párrafo anterior, es que la denominación de consejo comunal, su estructura de organización, mecanismos de funcionamiento, atribuciones y responsabilidades, son homogéneos a toda organización de esta naturaleza, que además es tutorada por un órgano rector con dimensión nacional. En lo que refiere al Consejo Comunal Santa Eduvigis, ello se convirtió en motivo para mutar desde asociación civil, pues el Estado diseñó e impuso todo un aparataje institucional que los obligó de derecho. Por su trayectoria y experiencia en el tiempo la resignifican y reconstruyen en asamblea vecinal dicha imposición, convirtiendo de hecho una forma particular de organización que atiende a la realidad propia de la comunidad y sus objetivos. Siendo esta una posibilidad de ser un catalizador que produce resultados que son diferentes a otras experiencias existentes.

El entrevistado afirmó que actualmente existe un fuerte cuestionamiento dentro del imaginario colectivo hacia estas organizaciones; que se han convertido en apéndices partidistas del factor de gobierno; sin embargo, por intereses propios sostienen dicha estructura, porque en su momento representó su reconocimiento como arreglo de representación comunitaria y de acceso a recursos financieros provenientes del Estado. Esto hizo que dicha organización funcione con autonomía relativa, pues la no identificación con el gobierno nacional, representa el riesgo de exclusión de las políticas nacionales. En su opinión, el destino de los consejos comunales pareciera estar marcado por la duración del factor de gobierno de turno, pues se han desprestigiado y deslegitimado socialmente, convirtiéndose en reductos parcializados y alejados de la representación comunitaria.

En cuanto a la experiencia argentina, se hace obvia encuentros y desencuentros con Estado y el mercado en su trayectoria, pero con una constante autonomía con respecto al Estado y sus regulaciones. Sin embargo, Comunidad

Organizada Cuartel V no ha estado exenta en el cumplimiento de regulaciones, no para definir su forma de organización, brindar financiamiento o generar subsidios, sino para velar por el acatamiento de procesos y procedimientos de seguridad y calidad que conlleva consigo la prestación del servicio de gas. Dicho de otra manera, han tenido que ajustarse al deber ser y de esta manera cumplir con estándares exigidos, por lo cual formaron técnicamente mediante cursos y capacitaciones a los miembros de la organización para la ejecución del proyecto, cumpliendo con ello con las exigencias.

El salto de organización comunitaria hacia cooperativa de servicios que experimenta en el año 2007 corresponde a las exigencias del Estado en su reconocimiento no como tal, sino para tuturar los recursos financieros y el pago de impuestos al fisco nacional. En otras palabras, para ejercer formas de control en el manejo de los recursos financieros, las relaciones laborales que puedan existir a lo interno, entre otras.

Sobre la Junta de Agua Potable el Chamizo en Ecuador, aunque existe una relación directa y ambivalente entre encuentros y desencuentros con el Estado y el mercado, posterior al año 2008, se crean rígidos mecanismos de regulación y control que homogeneizan la estructuración de dichas organizaciones, con la salvedad que la ordenación responde a la tradición histórica que las organizaciones habían sostenido en el tiempo. Además, con ello establecen controles sobre mecanismos técnicos de conservación, purificación, tratamiento y redes de distribución, así como, vigilancia fiscal sobre el ingreso de los recursos financieros y su responsabilidad impositiva.

Lo que refiere a la intermediación entre el Estado y la sociedad, previstos en los distintos paradigmas de administración pública aplicados en América Latina. En la experiencia argentina y la venezolana, se hacen visibles como durante el modelo burocrático weberiano, los partidos políticos permearon las formas organizativas comunitarias. Tal es el caso que, para Comunidad Organizada Cuartel V, el consejo de la comunidad fue una organización que se diluye en el tiempo y sufre modificaciones, gracias a que fue cooptada por los partidos políticos y el gobierno de turno. Mientras que, en la experiencia venezolana el cambio de una organización a otra —aunque de manera distinta— sucede básicamente lo mismo. Cuando por el financiamiento de recursos para la construcción de viviendas, se convertirán en potenciales clientes políticos y operadores territoriales, con la salvedad que dicha organización conserva su correspondencia con la asamblea y sus intereses.

En el caso venezolano, es posible convalidar la hipótesis sobre el estado protector, garantista y subsidiario hasta hoy en día. Mientras en las experiencias

de Argentina y Ecuador se hizo mucho más visible las reacciones del comportamiento colectivo bajo la ola privatizadora y la tercerización de la acción del Estado, en el caso de Cuartel V, la gestión y búsqueda de financiamiento para atender las diversas necesidades estuvo mediada por una ONG, quien desde una perspectiva mercantilista instrumentaba las responsabilidades propias del Estado, a tal punto que los créditos otorgados fueron reembolsados, apropiándose de la ganancia que de ello se generó, mientras que en la junta de agua el Estado intervino, pero para privatizar un patrimonio de la comunidad.

Indiferentemente desde donde lo veamos, la implementación aparentemente a ciegas de paradigmas y/o modelos de gestión pública, pensados y desarrollados para contextos absolutamente diferentes a los nuestros, han traído profundas contradicciones y deformidades en el funcionamiento de nuestras administraciones, formas de prestación de servicios y de intermediación entre el Estado y la sociedad. Aun cuando el péndulo oscila entre más o menos mercado, las experiencias de autogestión como formas colectivas y democráticas, de horizontalidad en sus decisiones y de expresión y gestión colectiva de necesidades, representan dispositivos constantes y presentes en cada estadio o modelo, con resultados diversos, han puesto en evidencia una importante evolución y empoderamiento en sus responsabilidades.

142

En los países abordados y sus respectivas organizaciones, no se obvia la existencia de dispositivos organizativos previos, sino más bien se evidencia la existencia y la generación de mecanismos alternativos que fluctúan y cohabitan con diversos paradigmas de administración pública y modos de acumulación, lo cual evidencia la evolución en dichas organizaciones, es decir, mutan y se transforman desarrollando capacidades y habilidades, convirtiéndose en entes competentes de asumir responsabilidades propio de lo público, que no son asumidas por el Estado o el mercado, generando con ello mecanismos de prestación, administración y satisfacción de calidad en servicios públicos.

En lo anterior, también se demuestra que no son organizaciones del tercer sector como se pretende explicar desde simplismos científicos. Pues al asumir prácticas y responsabilidades no destinadas a sostener algún sistema económico o paradigma de administración pública, se convierten en dispositivos que construyen realidades superadoras que están orientadas a otra economía, otra política y otra sociedad. Ahora bien, cuan eficiente o eficaz son cada una de las experiencias en la prestación de los servicios públicos, en la satisfacción de necesidades colectivas y en la búsqueda del bien común, no ha sido la intención de la presente exploración. Sin embargo, es un tema que evidentemente abre un abanico de oportunidades para futuras investigaciones.

En definitiva, se habla de métodos, formas y maneras de administrar lo público, mismas que responden a una realidad histórica y cultural, que transforman y resignifican el deber ser con el ser y que además desarrollan formas institucionales extra-estatales y que se enquistan en las prácticas sociales, haciendo otra forma de administrar lo público.

NOTAS

¹ Modelo burocrático weberiano, Nueva Gestión Pública y la Nueva Gobernanza.

² Se hace referencia al modelo de acumulación capitalista, su agotamiento y la implementación del modelo neoliberal.

³ Aun cuando el aparato público en Latinoamérica ha sido transversalizado por un conjunto de reformas, el modelo de funcionamiento de la administración pública, demuestra seguir reposando sobre los cimientos de la herencia weberiana.

⁴ Es de entender que si bien se pueden identificar otros mecanismos de intermediación como plantean Topalov (1979), Oszlak y O'Donel (1989), el dominante y más importante es el que genera los partidos políticos.

⁵ Aunque también sucede con el nombramiento de los técnicos de la administración pública, hacemos referencia primordialmente a las acciones del Estado en la materialización de su acción en cuanto a la satisfacción de necesidades.

⁶ Se registran en países como Venezuela, Argentina, Brasil y Uruguay, organizaciones comunitarias desde finales del siglo XIX, que dante el siglo XX fueron mutando y experimentando intermitencia en su accionar colectivo, gracias a las dictaduras que estos países experimentaron, más sin embargo todas ellas estuvieron siempre inspiradas como un medio de interpelación al Estado para el acceso a los servicios públicos. Al respecto si se desea ampliar la temática sugiero revisar autores como Salinas y Villarreal (2018), Ouviaña (2008), Bolívar (1996), entre otros.

⁷ De acuerdo a Salinas y Villarreal (2017), los periodos dictatoriales en algunos contextos nacionales y la inexistencia de leyes en otros espacios nacionales dejan a estas organizaciones en condiciones de indefensión.

⁸ Convenimos con Oszlak (1999) en su crítica a la calificación de primera o segunda generación de reformas.

⁹ Se habla de casi todos los países porque si bien el corolario era común, fue llevado a cabo en distintos momentos; por ejemplo, Ecuador no materializa su proceso de descentralización hasta el año 2008.

¹⁰ Siendo este uno de los mecanismos más prominentes para lograr achicamiento del Estado y ensanchamiento del mercado.

¹¹ Caso de Venezuela, en donde una de las interpretaciones que se da al origen del llamado caracazo, es gracias a la vulnerabilidad e indefensión de los sectores populares, ante la aplicación de ajustes en los costos de servicios públicos. También podemos citar la aparición del movimiento piquetero en Argentina que se vincula directamente, las protestas de calles dadas en Ecuador, así como en otros contextos.

¹² Es de resaltar que ambas organizaciones fueron objeto de estudio de una investigación ya publicada en el 2017 por la Editorial UPEC, denominada como «Hacia otra Gestión Pública» un análisis comparativo de experiencias desde la perspectiva teórica de la Economía Social y Solidaria y experiencias comunitarias en Venezuela y Argentina.

¹³ Esta experiencia fue abordada durante el 2018, como parte de una investigación de campo la cual pretendía analizar y describir los procesos de eficiencia y eficacia en la prestación del servicio público de agua potable.

¹⁴ Destaca el entrevistado, que dicha iniciativa es consecuencia de la desatención del Estado, pero también del mercado, ya que, para las empresas de transporte, la inversión que debía realizarse no correspondía con el capital de retorno.

¹⁵ Esta junta nace en un periodo donde otras comunidades también replicaban dispositivos parecidos, dando como resultado que, para el día de hoy, la Provincia del Carchi según datos oficiales cuenta con 41 organizaciones de este tipo.

¹⁶ Cabe resaltar que actualmente este consejo comunal, está compuesto por un número importante de organizaciones de distinta índole. Como

mesas técnicas de trabajo sectorial, cultura, educación, deportes, entre otras.

¹⁷ Institución que hasta principios del siglo XX era el ente rector del Estado en la construcción de viviendas sociales.

¹⁸ Ferias de intercambio y venta de productos diversos, aportes individuales mensuales, entre otros.

¹⁹ Dicha afirmación merece su profundización y estudio científico, lo cual, y por razones relacionados al objetivo de esta investigación solo se menciona a manera sin ánimos de ser simplista, sino como parte del contexto que envuelve la realidad.

²⁰ Instancia de planificación de políticas públicas a nivel local el cual debe ser integrado por una diversidad de organizaciones, entre ellas las comunitarias.

BIBLIOGRAFÍA

Albuquerque, P. (2004). «Autogestión», en Cattani, A. La otra economía, Colección lecturas sobre Economía Social, Buenos Aires: UNGS–Altamira.

Álvarez S. (2002). «La invención del desarrollo social en la Argentina: historia de opciones preferenciales por los pobres». En: Andrenacci, L. (comp): Problemas de política social en la Argentina contemporánea. Buenos Aires: UNGS/Editorial Prometeo. Pág. 81-124.

Ayala E. (2008). *Resumen de historia del Ecuador*. Corporación Editora Nacional.

Becerra, C. (2001). *Las ONGs y el modelo neoliberal: caso Guayas*. Editorial Abya Yala.

Besana, P. Gutiérrez Ricardo., & Grinberg, Silvia. (2015). Pobreza urbana, comunidad local y Estado–socio en Argentina: la provisión de servicios públicos en un asentamiento de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 60(225), 79–102.

Bolívar T. (comps.) (1996). La cuestión de los barrios. Caracas: Monte Avila Latinoamericana/ Fundación Polar, UCV.

Cunill N. y (coord.) (1998). Lo público no estatal en la reforma del Estado. Buenos Aires: Paidós.

Brouchoud, M. (2009). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. *Estudios Políticos*, (34), 115–141.

Cavarozzi, M. (1997). *Autoritarismo y democracia (1955-1966). La transición del Estado al mercado en Argentina*. Buenos Aires: Ariel.

Cejudo, G. (2015). 11. Public administration in Latin America: adaptation to a new democratic reality. *The International Handbook of Public Administration and Governance*, 247.

Dahl, R. (1947). Ciencia de la Administración Pública: Tres problemas. *Public Administration Review*, 7(1), 1–11.

Del Mastro Puccio, F. (2015). Estado sombra: lo inconsciente en las críticas al Estado paternalista desde Carl Jung. *Derecho PUCP*, (74), 397–412.

Fernández, I. (2018). La desburocratización como meta de cambio para la Administración Pública en América Latina. El caso de Cuba. *Controversias y Concurrencias Latinoamericanas*, 10(17), 169–186.

Hinkelammert F. y Mora H. (2009). *Economía, sociedad y Vida Humana*. Buenos Aires: Editorial Altamira.

González, C. (2000). «Organizaciones barriales: desde el autoritarismo a la democracia». Cuadernos de la facultad de humanidades y ciencias sociales de la Universidad de Jujuy, Argentina. 013. (12) 77–106

Lasserre, G. (1980). *El hombre cooperativo*. Buenos Aires: Editorial Intercoop.

Lechner, N. (1992). El debate sobre Estado y Mercado. *Nueva Sociedad*, Caracas, 121, 80–89.

López, M. (2015). La epistemología otra en la comprensión de los movimientos contrahegemónicos. *Intersticios. Revista sociológica de pensamiento crítico*, 9(2).

Mantilla, W. (2011). «Políticas públicas para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en las áreas rurales», en DRNI–CEPAL, Santiago

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1982). «Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación», en *Revista venezolana de desarrollo administrativo*, N° 1, Caracas.

Oszlak, O. (1999). «Quemar las naves» (o como lograr reformas estatales irreversibles) en *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 6, nro.14, Buenos Aires.

Osorio, A. (coord.) (2007). *Gestión pública por resultados, una visión sistémica*. Buenos Aires: SGP, gestión pública, secretaría de la gestión pública.

- Oliveira, D. (2019).** Uma análise do Estado Democrático de Direito sob o prisma da Constituição Federal de 1988. *ius gentium*, 9(3), 101–119.
- Ouviña, H. (2008).** Las asambleas barriales y la construcción de lo «público no estatal»: la experiencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en Levy, B. y Natalia
- Peter G. (2002).** De cambio en cambio: patrones de continuidad en la reforma administrativa. CLAD No 24, Caracas.
- (2005). Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? *Foro Internacional*, XLV (4), 585–598.
- Pilatani L. C., & Ortiz, P. (2014).** Sumak Kawsay organización comunitaria y emprendimiento productivo. El caso de San Pablo Urku, Cayambe.
- Ramos, Alfredo. (2011).** La «revolución» que no fue. Desgobierno y autoritarismo en la Venezuela de Chávez. *Estudios Políticos*. N° 38. Colombia. (Pp. 69–91).
- Rey, T. & López, A. (2005).** Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. *Prometeo*.
- Rifkin, J. (1999).** El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era. Buenos Aires: Paidós.
- Salazar M. (2018).** Micropolitics and Pluriverses: questions and possible construction. *Investigación y Desarrollo*, 26(1), 162–181.
- Salinas V. y Villarreal F. (2017).** «Hacia otra Gestión Pública» un análisis comparativo de experiencias desde la perspectiva teórica de la Economía Social y Solidaria y experiencias comunitarias en Venezuela y Argentina. Carchi: Universidad Politécnica Estatal del Carchi.
- Schteingart, M. (1989).** Las ciudades latinoamericanas en la crisis. Problemas y desafíos. México: Editorial Trillas.
- Sassen, S (2010).** *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Madrid: Katz Editores
- Shafrits, J. y Hayde A. (1999).** Clásicos de la administración pública. Estudio introductorio de Mario Martínez Silva. México: Fondo de Cultura Económica.
- Schteingart, M. (1991).** Autogestión urbana y derechos ciudadanos. *Nueva Sociedad*, 114, 133–142.
- Topalov, C. (1979).** La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis. Ciudad de México: Edicol.

——— (2004). «De la cuestión social» a los «problemas urbanos»: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX. En Danani C. (comp.). Política social y economía social. Buenos Aires: Altamira.

Vazquez, G. (2010). La sostenibilidad de los emprendimientos asociativo de los trabajadores autogestionados. Perspectiva y aportes conceptuales. Tesis de maestría no publicada. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires.

Villanueva, L. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de cultura Económica.

Weber, M. (1995). La política como vocación. En: El político y el científico. España. Editorial, Atalaya. Pp. 81–179.

White L. (1999). Introducción al Estado de la Administración Pública. en Shafrits, J. y Hayde A. (1999). Clásicos de la administración pública. Estudio introductorio de Mario Martínez Silva. Mexico: Fondo de Cultura Económica.

Wilson, W. (1999). «El estudio de la administración pública», en Shafrits, J. y Hayde A. (1999). Clásicos de la administración pública. Estudio introductorio de Mario Martínez Silva. Mexico: Fondo de Cultura Económica.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Salinas, V. y Moncayo, G. (2019). «Autogestión comunitaria y administración pública en América latina. Un camino hacia otra forma de administrar lo público: casos de estudio en Argentina, Venezuela y Ecuador», *DAAPGE*, año 19, N° 33 (jul–dic), 2019, pp. 121–147. Santa Fe, Argentina: UNL.
