

## **Necesidad y posibilidad de control social de las gobernaciones venezolanas en la ruta para profundizar la descentralización**

**Haydée Ochoa Henríquez**

### 1. Introducción

En Venezuela el proceso de descentralización político-territorial iniciado en 1989, se justificó por la necesidad de eficiencia y de profundización democrática. A lo largo de los noventa, las gobernaciones, instancias del aparato estatal subnacional receptoras de competencias, es poco lo que han avanzado en términos de profundización de la democracia. A favor de la democracia lo único relevante es por una parte, la elección de los gobernadores que hasta los inicios de la descentralización eran nombrados por el Presidente de la República, de las filas del partido que le da apoyo y por la otra, la consulta a las comunidades por iniciativa de algunos gobernadores realizada eventualmente y algunos ensayos de control social a pequeñas obras vinculadas a servicios sociales en las comunidades.

El nuevo marco institucional que se construye desde 1999 crea un sistema de participación ciudadana que se establece formalmente en la constitución y atraviesa todas las leyes aprobadas en el marco de la nueva carta magna. El sistema de participación incorpora al ciudadano en todos los procesos de gestión: en la planificación, en la ejecución y en el control, en este último caso se establecen controles a ser realizados por los ciudadanos para hacer seguimiento, desde el propio aparato estatal donde participan en otras fases de la gestión, lo que pudiéramos considerar como un control social interno y también se establece un control social a ser realizado por las comunidades organizadas lo que podemos considerar un control externo, en tanto sería realizado por comunidades sin responsabilidad en otras fases de la gestión.

El propósito de este trabajo es conocer la necesidad y la posibilidad de control social a las gobernaciones, en tanto instancias del aparato estatal subnacional que en general no son vistas como instituciones sobre las cuales deben actuar los ciudadanos. El centro de atención en esta materia ha recaído hasta ahora en el nivel municipal por su mayor cercanía al ciudadano, desde esta perspectiva, el gobierno nacional tampoco sería objeto de control social por el ciudadano.

### 2. La descentralización que se promovió en Venezuela a fines de los ochenta

Intentar hacer una caracterización crítica a la descentralización que se ha llevado a cabo en Venezuela es correr el riesgo de ser señalado como centralista. La descentralización se ha constituido en una ideología que todos debemos aceptar, como dice Carlos de Mattos (1989), localistas y neoliberales la defienden como una panacea que debe resolver los problema del desarrollo local y de la democracia.

A nuestro juicio la descentralización político territorial tiene potencial para acelerar el desarrollo local y profundizar la democracia, pero en cuanto al desarrollo local estamos de acuerdo con de Mattos (1989) para quien en un contexto nacional neoliberal, que fue en el cual surgió la descentralización en Venezuela, poco puede hacer el gobierno local en torno a un desarrollo alternativo al promovido a nivel central y en cuanto a la posibilidad de contribuir a profundizar la democracia, que fue el argumento utilizado para ponerlo en práctica en nuestro país; en los términos en los cuales se planteó la descentralización, es poco lo que puede contribuir a la democracia.

En Venezuela la descentralización comienza a gestarse a mediados de los ochenta en el marco de un proyecto de reforma del Estado que comprendía también el paso de una economía por sustitución de importaciones a una economía de mercado, así como la reducción del tamaño del Estado especialmente a través de la privatización, fue un proyecto con una clara tendencia neoliberal.

El proyecto de descentralización fue acelerado a raíz de los sucesos conocidos como el Caracazo, producto de protestas por políticas económicas neoliberales, lo que evidencia que se concebía como una estrategia de legitimación del gobierno.

Dos instrumentos legales fueron creados para definir la descentralización, por una parte la Ley orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencia del poder ejecutivo, que ha servido de marco jurídico para traspasar competencias exclusivas (vinculadas a la economía) y concurrentes (relacionadas con la dimensión social) y por otra parte la Ley de elección y remoción de los gobernadores de estado y alcaldes.

La primera ley está diseñada para traspasar competencias del poder nacional al estatal, lo único que se prevé en materia de participación en esta ley, lo establece el artículo 25, según el cual el gobernador deberá dictar el reglamento del Comité de Planificación y Coordinación, dicho Comité estaría presidido por el gobernador, integrado por su tren ejecutivo, alcaldes y jefes de oficinas nacionales y regionales con jurisdicción en el Estado. De acuerdo a este reglamento se “podrá establecer la participación en el Comité de los Parlamentarios nacionales y de los sectores económicos, sociales, laborales y culturales de la comunidad” (Congreso de la República, 1989), de esta forma se deja a discrecionalidad de las gobernaciones la incorporación de la participación ciudadana, para avanzar en la democracia participativa. La reglamentación de estos Comité realizada en cada gobernación no previó la participación de los sectores en referencia, quedando así el proceso de descentralización reducido legalmente a una descentralización territorial del poder, proceso ligado a lo que es la segunda ley.

La segunda ley, la de elección de gobernadores, rompe con la práctica de escogencia de éstos por el Presidente de la República, entre miembros del partido político que le dio apoyo. Con esta ley se intenta ampliar la democracia representativa. Este tipo de democracia, se sustenta en tiempo neoliberales, según Paramio (1996) en la tesis según la cual “las instituciones democráticas permiten el desarrollo de una economía de mercado, evitando las arbitrariedades de los gobiernos y el establecimiento de vínculos privilegiados de algunos sectores empresariales con los gobernantes”, es decir la democracia sería de este modo un instrumento de legitimación de la economía de mercado, contrario a la tesis según la cual “en los países en desarrollo la pugna distributivas, en un marco democrático, pueden hacer imposible la eficiencia económica” (1996), como ejemplo de esta contradicción de la democracia con la economía de mercado y la correspondencia de ésta con regímenes autoritarios en los países en desarrollo, el mencionado autor presenta el éxito de los nuevos países industrializados de Asia, con gobiernos autoritarios.

La ampliación de la democracia representativa al incorporar la elección de los gobernadores puede ser interpretado como favorable a la legitimación. Después de los sucesos del caracazo, el mismo año se realizaron por primera vez las elecciones de gobernadores, obteniendo el partido de gobierno once de un total de veinte gobernaciones, es decir el 55%, (Ochoa, 2005), aunque con una abstención alta que puede ser interpretada como signo de protesta.

Estamos así en presencia de un proceso de descentralización que a pesar del discurso, no está diseñado para profundizar la democracia. Más allá de las elecciones de los gobernadores, realizadas con escaso poder de convocatoria expresado en la alta abstención, el modelo de descentralización original no

previó la participación de los ciudadanos en el aparato público, se trata en definitiva de una descentralización territorial del poder, modelo en el cual los ciudadanos quedan marginados del poder.

### 3. La gestión de las gobernaciones ¿Profundiza la descentralización?

La primera pregunta que tenemos que hacernos es ¿Qué entendemos por profundización de la descentralización?. Profundizar la descentralización es avanzar en la distribución del poder entre distintos grupos sociales en los gobiernos subnacionales, más allá de la distribución territorial plasmada formalmente en la ley de descentralización y los convenios de transferencia, con los cuales el poder se distribuye entre los grupos sociales tradicionales.

El proceso de descentralización iniciado en Venezuela en 1989, significó el traspaso de competencias del nivel central a las gobernaciones de los estados, instancias intermedias entre el nivel local (municipal) y nacional, las cuales hasta entonces tenían un rol muy reducido en la sociedad, al lado del nivel central y el municipal. Con este proceso las gobernaciones asumen numerosas competencias, exclusivas y concurrentes, las primeras están en estrecha relación con la economía y las segundas son las vinculadas al desarrollo social, entre ellas educación y salud. El traspaso de competencias ha significado en la práctica, la privatización de las competencias vinculadas a la economía y el traspaso de competencias de tipo social a ONGs competencias sociales, aunque gran parte de éstas continúan en poder de las gobernaciones.

#### 3.1. Privatizaciones de los servicios vinculados a la economía.

Estos servicios son fundamentalmente: puertos, aeropuertos, vialidad, y puentes entre otros; fueron privatizados casi de inmediato, para la mayor parte de estas competencias el gobierno nacional exigió privatización, lo cual quedó establecido en los convenios de transferencia. La privatización permitió dismantelar la vieja administración de esos servicios a la economía, la cual constituía un gran obstáculo a la economía de mercado.

La gestión de las gobernaciones en este caso se reduce a dos procesos, ambos de gran complejidad: el primero, el de contratación de las empresas que se encargarían de la prestación del servicio, con todo lo que ello implica desde el punto de vista de distribución del poder y el segundo, en el cual se centran posteriormente las gobernaciones, el seguimiento de la ejecución, para lo cual las gobernaciones han creado entes autónomos y semi-autónomos.

Para algunos, a través del primer proceso se produce democratización del capital, la descentralización permitiría la participación de diversos capitales, sin embargo en la práctica la administración de estos servicios ha estado en pocas manos en todo el país, incluso en algunos casos se trata de consorcios extranjeros y muy lejos de la concepción de democratización del capital que incorpora a los trabajadores como propietarios. Los capitales involucrados en esta actividad tienen una larga experiencia transnacional en la materia y vinculaciones con el poder, que les facilita acceso a los contratos.

Aparte de esta exclusión de los trabajadores como posibles propietarios, la gestión de las organizaciones creadas para ejercer el control a las empresas contratadas, ha asumido características favorecedoras de la flexibilización laboral, para tales efectos se han creado los entes descentralizados administrativamente. La creación de éstos es una de las propuestas de la Nueva Gestión Pública (NGP), en la propuesta del CLAD (1998:15), esta institución recomienda que “En la actividades exclusivas del Estado que permanezcan a cargo del Gobierno Central, la administración debe basarse en la

desconcentración organizacional. Los organismos centrales deben delegar la ejecución de las funciones hacia las agencias descentralizadas. El principio que orienta este cambio es el de que debe existir una separación funcional entre las estructuras responsables de la formulación de políticas y las unidades descentralizadas y autónomas ejecutoras de los servicios y de esta manera, orientar la administración pública a través del control de los resultados obtenidos por las agencias autónomas”. Está planteado entonces que sobre este sector sólo interesan los resultados, el modo cómo se lleve a cabo el proceso de gestión no interesa, esto puede sintetizarse en la famosa frase: “el fin justifica los medios” (Ochoa y Rodríguez, 2004)

Ese proceso que no interesa a la NGP, aunque a nuestro juicio, sólo en la medida en que los resultados esperados se logren, es un proceso con condiciones laborales particulares de flexibilización laboral para un sector importante de los trabajadores, entre las cuales se encuentran: contratación por tiempo de trabajo, interrupción del trabajo para evitar derechos de estabilidad, bajos sueldos, dificultades para la organización sindical, y entre otras, sustitución de las relaciones laborales por relaciones empresariales. Tal como ha dicho Ermida (1999:139) refiriéndose a las empresas privadas en tiempos de globalización: “tienden a organizarse sobre la base de dos grupos bien diferenciados de trabajadores: a) un núcleo de trabajadores estables, protegidos con buenas remuneraciones y calificaciones, y b) una “periferia” inestable, precaria, rotativa, mercerizada o informal”.

La junta directiva de los institutos autónomos, es decir, la instancia donde se toman las decisiones, es nombrada por el gobernador y en el caso de los servicios autónomos su condición semi-autónoma se caracteriza fundamentalmente por no tener un cuerpo o instancia colectiva de decisiones, su máxima autoridad la constituye un director, también escogido por el gobernador.

Los ciudadanos quedan al margen, como tales, del proceso de gestión de las competencias exclusivas, que hemos dicho que se reduce después de la contratación al control, a lo máximo que se llega es a la consulta como clientes para conocer la opinión del servicio a través de las típicas estrategias de marketing propias del sector privado, con el propósito de mejorar la eficiencia. Más allá de su condición de cliente, los ciudadanos apenas son consultados eventualmente como estrategia de eficiencia cuando hay conflictos que lesionan el servicio y no como ciudadanos con derechos sobre un bien del Estado (Ochoa et al: 2000). Las competencias entregadas a las gobernaciones en condiciones de exclusividad son de gran complejidad, en ellas están involucrados cuantiosos recursos materiales y humanos, sobre los cuales la población no tiene la más mínima información, es un espacio de las gobernaciones que constituye una caja negra para la mayor parte de la población. Manejamos la hipótesis que el ciudadano común desconoce incluso que se trata de servicios en los cuales el Estado, es decir las gobernaciones, se encuentra profundamente involucrado. Nos preguntamos ¿Es que los bienes del Estado vinculados a la economía son de exclusiva competencia de los gobernantes electos a través de la deteriorada democracia representativa?

La gestión de las competencias exclusivas ha centrado la atención en la eficacia del servicio. Estos han mejorado notablemente su funcionamiento, aún cuando no ha sido un proceso mecánico por estar ahora privatizado, la gobernación del Estado Zulia pasó por un proceso de fraude del sector privado que asumió en los inicios de la descentralización los servicios de infraestructura a la economía. El mejoramiento del servicio favoreció las condiciones para la economía de mercado al poner en buenas de funcionamiento a los puertos, puentes y aeropuertos, servicios clave para la economía, lo cual se hizo a través de un modelo de gestión que ha afectado intereses de los trabajadores e intereses de la sociedad en su conjunto.

### 3.2. Traspaso de servicios de tipo social a organizaciones de la sociedad

Las competencias concurrentes se han administrado básicamente a través de dos formas: Por una parte, han sido el espacio para compartir con organizaciones de la sociedad civil (y también empresariales) y por esta vía reducir el aparato estatal. Parte del servicio que antes era prestado en su totalidad por el Estado se traspasa para su administración a ONGs, el caso más típico es el de salud. De este modo, la sociedad organizada participa en la ejecución de los servicios que recibe del Estado, se trata de un sistema que ha estado acompañado de transformaciones en la gestión del servicio a lo interno de las organizaciones responsables de prestar el servicio, como parte de los cual se pierde su gratuidad, incrementando la exclusión. En el caso de la salud estos procesos de traslado del servicio administrados por ONGs u organizaciones corporativas han estado acompañados de participación de los usuarios, pero en general se trata de un apoyo en la ejecución de algunas actividades, escasamente se les da capacidad de decisión, en algunos casos incluso se evaden a través de diversas formas, derechos de participación de los usuarios en las decisiones, formalmente establecidos, en el servicio de salud encontramos muchos ejemplos de esta pseudo-participación.

Por otra parte, queda un inmenso aparato estatal en las gobernaciones para administrar los servicios sociales, basta tener presente el sector salud y educación. ¿Cómo se administran estos servicios descentralizados?. La tendencia es hacia la creación de entes descentralizados administrativamente, la forma jurídica es la de fundaciones y al igual que con las competencias exclusivas, con juntas directivas nombradas por los gobernadores.

El deterioro de las condiciones de trabajo en estas fundaciones con tareas de tipo social es más intenso, así por ejemplo, según Argüello (2000) en la gobernación del Estado Zulia, en las fundaciones responsables de los programas sociales compensatorios, el salario de mucho de los trabajadores está por debajo del mínimo legalmente establecido, hecho que está acompañado con el resto de las estrategias de flexibilización laboral. En el campo de la salud en el Estado Carabobo, en los últimos años la gobernación creó varias fundaciones para administrar hospitales, en los cuales el personal, tanto el vinculado directamente a la salud como el personal de apoyo, pasó de una relación laboral a otra mercantil, ya que se les exigió registrar empresas que denominan micro-empresas las cuales sustituyen la relación laboral (Ochoa, et al: 2005). Son procesos que han estado acompañados del pago de los servicios por parte de los usuarios, contribuyendo a incrementar la exclusión, aún en el marco de la nueva constitución que establece la gratuidad de la salud.

En síntesis, ni el modelo normativo para la descentralización, ni la gestión que han desarrollado las gobernaciones en el marco de la descentralización, han contribuido a profundizar la democracia, la descentralización, es hasta fines de los noventa un proceso que ha mejorado la eficiencia de los servicios, al mismo tiempo que ha contribuido a la flexibilización laboral al estilo neoliberal y ha favorecido la exclusión. Por esto no podemos estar de acuerdo con el Consejo Científico del CLAD (2000:55), al menos en lo que respecta a Venezuela para el cual “El proceso de descentralización ha sido uno de los impulsores de la participación social en América Latina”.

### 4. La descentralización en las nuevas condiciones institucionales

Las elecciones de 1998 tienen lugar en el marco de una profunda polarización social y política. La primera venía agudizándose desde los ochenta y se expresa en la profundización de las desigualdades, el resentimiento mutuo entre clases medias y bajas, el surgimiento de nuevos partidos defensores de las clases bajas que rompe con la tradición de los partidos policlasistas, la aparición de líderes con un discurso favorecedor de los pobres y entre otras cuestiones, las preferencias de candidatos por clases

sociales; la polarización social se convirtió en polarización política en las elecciones de 1998, la mayoría de los sectores excluidos a lo largo del período democrático se inclinaron por Chávez y la mayor parte de la clase media por Salas Römer, apoyado por todos los partidos y grupos de derecha (Ellner, 2003). La polarización política ha sido un problema que ha atravesado toda la gestión del gobierno de Chávez, se ha expresado en golpes en el plano político, económico y petrolero, además de obstaculización sistemática de la burocracia al avance del proyecto, con los consecuentes efectos en la economía que han afectado profundamente a los sectores que apoyan a Chávez, a pesar de lo cual continúa su popularidad respaldado por los sectores que habían sido marginados del poder.

En ese contexto de polarización social y política, triunfa Chávez e impulsa una nueva constitución aprobada en 1999, la cual abre las puertas a un nuevo proyecto de sociedad, según el artículo 2 de esta constitución: “Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político”, no se trata simplemente de un discurso de la carta magna que se constituye en letra muerta, en 2001 se aprueban 49 leyes que intentan avanzar en la creación de un marco institucional donde los principios señalados en el artículo 2 toman expresión. Además avanzando en el nuevo proyecto, la distribución de los recursos del Estado da cuenta de un nuevo proyecto dirigido a reducir las diferencias políticas, económicas y sociales en el país.

Uno de los ejes de la transformación lo constituye el impulso a la participación de la sociedad, a través de diversas estrategias y en los distintos niveles territoriales de gobierno, así tenemos que el artículo 184 de la constitución establece como mecanismos de participación política: La elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto, y la asamblea de ciudadanos, en este caso las decisiones son vinculantes. La posibilidad de aplicar todas estas estrategias en los niveles subnacionales de gobierno, nos permite señalar que se profundiza la descentralización, en tanto se avanza en la distribución social del poder y no sólo en la distribución territorial del poder.

Además de esas estrategias, se avanza en la construcción de una democracia participativa. El artículo 62 de la constitución expresa que “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”. La constitución no utiliza el concepto de Control Social, pero está claro en este artículo que es un derecho y un deber de los ciudadanos ejercer control social sobre la gestión pública y como parte de ésta sobre las gobernaciones.

La ley orgánica de la administración pública, aprobada en octubre de 2001 en el marco de la nueva constitución, establece claramente en su artículo 138 el deber de la administración pública de facilitar el control social, según el mencionado artículo: “La administración pública nacional, de los estados, de los distritos metropolitanos y de los municipios, deberán establecer sistemas que suministren a la población la más amplia, oportuna y veraz información sobre sus actividades, con el fin de ejercer el control social sobre la gestión pública, cualquier particular puede solicitar de los órganos y entes de la Administración Pública la información que desee sobre la actividad de conformidad con la ley”.

La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal, aprobada en 2001 también en el marco de la nueva constitución, estipula en su artículo nueve la obligación del Contralor General de la República de “fomentar la participación ciudadana en el

ejercicio del control sobre la gestión pública”, prescripción que se amplía en otros artículos de la referida ley.

En todas las leyes aprobadas en el marco de la nueva constitución, el tema de la participación ciudadana ocupa un lugar importante y además, se han creado tres leyes que imponen la participación ciudadana al nivel municipal y estatal, una de ellas es la ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, la cual establece la participación de las comunidades en estos consejos, integrados por miembros del aparato ejecutivo, nacional y local, del poder legislativo nacional, estatal y local y de organizaciones de la sociedad, aunque en condiciones minoritarias. Los mencionados consejos estadales son el único espacio de participación ciudadana de las gobernaciones, son una instancia de planificación que ha tenido poca trascendencia como estrategia de participación, son prácticamente desconocidos por las comunidades, por lo cual las gobernaciones siguen siendo instituciones públicas administrada a espaldas de la sociedad, para tener una idea, hasta hace poco ha sido casi imposible obtener información en las gobernaciones para el trabajo de investigación, son pocas las gobernaciones que disponen de página web, a pesar del mandato de transparencia plasmado en la constitución.

La otra ley es la de los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP), en estos consejos tienen mayoría los ciudadanos que actúan en representación de las comunidades organizadas. Entre las funciones de los CLPP ligadas a la formulación de políticas (tienen también funciones de colaboración en el cumplimiento de las funciones municipales), se encuentran elaborar el mapa de necesidades del municipio, formular sus planes de inversión y evaluar la ejecución de los planes y proyectos para lo cual deben instar a los consejos comunales y parroquiales a ejercer control. La participación ciudadana en los CLPP abarca la planificación y el control. Para Cunill (1997: 168), “la construcción de los sujetos “desde” el Estado abre oportunidades no sólo para un favorecimiento expreso de categorías de intereses particulares, sino para la despolitización de los temas en la medida en que la dinámica y la direccionalidad de la participación ciudadana son determinadas desde un solo eje de la relación”, por lo cual la autora considera que la constitución de institucionalidad de representación social requiere el reconocimiento estatal de la autonomía política de las organizaciones mediadoras entre el Estado y la Sociedad y la no formalización de la participación en instancias del Estado. A nuestro juicio en sociedades democráticas y Venezuela lo es, por cierto hoy más que nunca, el riesgo de favorecimiento de intereses particulares existe desde cualquier lugar en el cual se ubiquen las organizaciones sociales.

La tercera ley que impulsa la democracia participativa es la reciente Ley Orgánica del Poder Público Municipal, aprobada en mayo del presente año (200). En esta ley se dedica el título VI a la participación Protagónica en la gestión local, se establece que las autoridades municipales deben promover y garantizar la participación del pueblo en la formulación, ejecución y control de la gestión municipal, por lo cual el ciudadano tiene derecho a información general y específico, a presentar proyectos de inversión y a participar en las decisiones. Se plantea además en esta ley el derecho a ejercer control social. Está obligado el Concejo Municipal según esta ley a convocar a los ciudadanos en los procesos de discusión y aprobación de ordenanzas. Espacio especial se dedica en esta ley al tema del control social, definido como “un mecanismo a través del cual todo ciudadano y ciudadana, individual o colectivamente participa en la vigilancia y control de la gestión pública municipal, en la ejecución de programas, planes y proyectos, en la prestación de los servicios públicos municipales, así como en la conducta de los funcionarios públicos, para prevenir, racionalizar y promover correctivos”. Es importante destacar en esta definición la posibilidad legal que tiene cualquier ciudadano individualmente a ejercer control al gobierno municipal. Se contempla entre otras cuestiones para viabilizar el control social, la obligación de las autoridades municipales a dar publicidad a los actos de gestión.

Se prevé además en el nuevo marco institucional la transferencia a las comunidades y grupos vecinales organizados, de servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos, en diversas materias (Art. 184 de la constitución), lo cual se ratifica en la referida ley del poder municipal. Estaríamos así en un proceso de formalización de la transferencia que de hecho ha venido sucediendo, del aparato estatal a ONGs, hasta ahora en condiciones de deterioro del trabajo y de la propia sociedad. En relación a ésta última, coincidimos con los autores (Cunill, 1997; Petras y Cieux, 1998), para quienes se produce una despolitización del ciudadano.

Sin lugar a dudas existe un importante avance en materia de participación ciudadana, especialmente a nivel municipal, y estatal, lo cual modifica el esquema de descentralización político territorial de la ley de 1989, aún cuando la participación ciudadana a nivel estatal sigue siendo incipiente y es un nivel donde continúan concentrándose grandes cantidades de recursos que no se trasladan al municipio a pesar de que el gobierno estatal está obligado a hacerlo.

Pero si bien se ha avanzado, tal como está planteado el sistema de participación hasta ahora, en él existen varios problemas. El primero tiene que ver con la calidad de la participación. A pesar de que se previeron algunas condiciones para apuntalar esta participación en función de intereses colectivos, tales como la intervención de la Defensoría del pueblo en el proceso de elección de los representantes, los alcaldes siguen interviniendo para imponer a sujetos que puedan controlar, según Leonett et al (2003), promotores de los CLPP desde la Asamblea Nacional, la mayoría de los Alcaldes tratan de controlar estos consejos. Se convierte así esta participación en un proceso de colaboración sin posibilidades de incidencia en la gestión. Aún cuando es bastante probable sobre todo después de 2004 que el proyecto que impulsen los gobernantes subnacionales (gobernadores y alcaldes) sea beneficioso para los intereses sociales, dado que en su mayoría desde este año respaldan el proyecto constitucional, sin embargo avanzar en el proyecto a través de un sistema participativo cooptado, es avanzar con débilmente.

Se prevé además en la Ley de los CLPP la creación de Consejo Parroquiales y Comunales, cuya función será de presentar propuestas y hacerles seguimiento, es decir se trata de instancias de Contraloría Social, previstas para el Municipio, pero que como organizaciones sociales sin responsabilidad de gestión, pueden cumplir funciones de control social sobre cualquier instancia del aparato estatal.

En segundo problema tiene que ver con el objeto de la gestión sobre el cual recae la participación. Continúan quedando al margen de la participación ciudadana las competencias exclusivas en las gobernaciones de los Estados, todo el esquema para construir una democracia participativa en la gestión cotidiana del aparato estatal subnacional, está montado sobre la intervención de los ciudadanos en las competencias de tipo social. Se trata en el fondo de un esquema donde el ciudadano es considerado un cliente o usuario y como tal, no se toma en cuenta en las instituciones cuya relación directa es con la economía.

Estamos así en presencia de la necesidad de un sistema de participación que incorpora al ciudadano en el proceso de decisiones, en algunos casos con mayor capacidad de poder que en otros, concretamente en el nivel estatal es menor y la participación ciudadana está ausente en lo que tiene que ver con las competencias exclusivas. El avance es significativo y tiene lugar en las tres fases del proceso de gestión: en la planificación, en la ejecución y en el control.

## 5. El control social como estrategia de profundización democrática

El término control social es muy viejo, surgió asociado al control de la sociedad por ésta y el Estado, su origen está vinculado a “la necesidad de integrar en un mismo marco social las grandes masas de inmigrantes que como fuerza de trabajo acudieron a la convocatoria migratoria generada por el proceso de industrialización de la naciente potencia norteamericana” (González, 2004: 1). Más recientemente el término es utilizado también por la ciencia política, pero inversamente, como un proceso de control del aparato público por la sociedad.

En términos muy formales, el control social a la gestión pública es un tipo de control que se realiza al aparato público, consistente en el seguimiento que hacen los ciudadanos individualmente u organizados a la gestión pública y a sus resultados en función de intereses colectivos.

El control social constituye una alternativa a los clásicos y diversos controles realizados por el propio aparato estatal a través de la representación, los cuales al no funcionar, como frecuentemente sucede en las democracias representativas, imponen al ciudadano la espera de próximas elecciones para, como dice Cunill (2000, 272), “castigar mediante la no reelección a los gobernantes”. El control social es un proceso que se ha puesto de moda en los últimos años, forma parte de las propuestas de la Nueva Gerencia Pública (NGP) como una estrategia, para la democratización, sin embargo es una de las propuestas que menos se ha llevado a la práctica de este modelo.

Hasta ahora escasamente se han activado los derechos y deberes del control social que tienen los ciudadanos sin responsabilidad en la gestión, concretamente en la planificación, es decir el control social que podríamos llamar externo, en el cual los sujetos que ejercen el control tienen mayor autonomía porque no tienen compromisos con la gestión.

El control social que hemos calificado como interno, que es el que deben ejercer los representantes de los ciudadanos en los CLPP y en los Consejos estadales, tiene mayor posibilidades de ser subordinado a intereses particulares porque al final de cuentas, los sujetos de control forman parte del aparato estatal. El control social realizado desde la sociedad sin compromisos de gestión tiene a nuestro juicio un gran potencial para contribuir a la orientación del Estado en función de intereses colectivos, con esto no estamos negando que también tiene el riesgo de ser cooptado por intereses particulares, lo que queremos significar es su mayor potencial en función de intereses de la sociedad.

Teniendo en consideración que las gobernaciones son espacio del aparato estatal en el cual se manejan cuantiosos recursos, donde además es escasa la participación ciudadana prevista y casi nula la intervención de los ciudadanos en la práctica, queda a los ciudadanos el recurso del control social.

La nueva constitución y las leyes recientes establecen condiciones que favorecen la activación del control social por las comunidades al aparato público y como parte de éste a las gobernaciones, entre estas condiciones se encuentran, la obligación de rendir cuentas a los ciudadanos, de ser transparente y de suministrar a cualquier ciudadano la información que requiera, son procesos que el control social debe contribuir a activar. En otras palabras, son insumos para el control social, pero a su vez éste debe impulsar su avance en la práctica.

Por otra parte la sociedad ha avanzado considerablemente en su capacidad organizativa, aunque en gran medida promovida por el presidente de la república y si bien su mensaje pone el acento en la necesidad de ejercer el control social en función de los intereses sociales, siempre existe el riesgo de cooptación en función de intereses particulares. Pero al lado de las organizaciones promovidas por el gobierno,

también se ha avanzado en la organización social autónoma (Chirinos, 2005).

Otra cuestión que favorece el control social es el crecimiento de medios de comunicación comunitarios, llamados alternativos, también en gran medida promovidos por el gobierno, lo cual arriesga su autonomía, pero también se avanza en la creación de estos medios sin relación con el Estado.

El avance en la formación política de la población es otro factor favorecedor del control social, a modo de ejemplo encontramos que uno de los documentos más vendidos en el país en los actuales momentos es la constitución nacional, a diferencia del pasado, el ciudadano común conoce la constitución.

El gran problema, es el desconocimiento por parte de las comunidades organizadas de lo que es control social, es una exploración que hemos realizado en algunas comunidades en el Estado Zulia, encontramos que las organizaciones sociales, escasamente conocen lo que es el control social y en menos medida ven a las gobernaciones como instancias sobre las cuales se puede ejercer control social, la atención en materia de participación y reclamo de derechos está centrada en el gobierno municipal.

El gran reto es entonces avanzar en la formación técnica y política para el ejercicio del control social, especialmente a las gobernaciones en tanto instancias en las cuales a pesar de haber recaído el proceso de descentralización con el argumento de profundización democrática, escasamente son vistas como aparato estatal sobre el cual es necesario ejercer control social. El escaso liderazgo de los partidos políticos en los actuales momentos, hace pensar que son organizaciones de la propia sociedad las que deben impulsar este trabajo.

## 6. A modo de conclusión

Asistimos en Venezuela desde hace poco tiempo a la conformación de un sistema de participación ciudadana promovido por el Estado, el cual escasamente toca a las gobernaciones a pesar de ser éstas, instancias del aparato estatal en las cuales ha descansado el proceso de descentralización promovido desde fines de los ochenta en nombre de la necesidad de profundizar a democracia y a pesar de los grandes recursos que manejan estas organizaciones.

Como parte del sistema de participación ciudadana, se establecen dos tipos de control social, uno que hemos calificado como interno, debido a que los sujetos que deben ejercerlo están además comprometidos con otros procesos de gestión, concretamente con la planificación, es el que ha sido previsto recientemente para las gobernaciones. A esto que consideramos una limitación, se agrega que esta estrategia de participación es casi clandestina en el sentido de la poca trascendencia que ha tenido en la sociedad.

Paralelamente el nuevo marco institucional establece la posibilidad del ejercicio de control social por parte de los individuos y comunidades sin compromiso con la gestión, el cual hemos calificado como control social externo, es un tipo de control social que a nuestro juicio es necesario activar aprovechando las condiciones actuales institucionales y políticas existentes, el gran problema es que aún no es conocido por las comunidades como una estrategia necesaria para avanzar para avanzar en la conformación de un aparato estatal al servicio de las mayorías sociales. El reto es a nuestro juicio es su activación por la propia sociedad debido a la escasa legitimación que tienen los partidos políticos, las gobernaciones deben constituir un objeto de control social, es una estrategia que puede contribuir a profundizar la descentralización o a avanzar hacia una descentralización social del poder.

## Referencias bibliográficas

Argüello, Iris (2000). Modernización Administrativa del Sector Social en la Gobernación del Estado Zulia. El Caso de los Entes Descentralizados. Tesis para optar al Título de Sociólogo. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad del Zulia. Maracaibo. Venezuela

Asamblea Nacional Constituyente (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas.

Asamblea Nacional (2002). Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. Caracas

Asamblea Nacional (2002). Ley de los Consejos Estadales y Planificación y Coordinación de Política Públicas. Gaceta Oficial No. 37509. Caracas

Chirinos, Emilio (2005). Investigador de organizaciones sociales. Entrevista realizada para este trabajo. Julio

CLAD. Una Nueva Gestión Pública para América Latina. CLAD. Caracas.

Congreso de la República (1989). Ley orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del poder público. Caracas.

Consejo Científico del CLAD (2000). La Responsabilización (Accountability) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. En: La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. CLAD, BID y EUDEBA. Caracas

Cunill Grau, Nuria (1997). Repensando lo Público a través de la Sociedad. CLAD y Nueva Sociedad. Caracas

Cunill Grau, Nuria (2000). Responsabilización por el control social. En: La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. CLAD, BID y EUDEBA. Buenos Aires

De Mattos, Carlos (1989). "Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y Neoliberales en contradicción. En Nueva Sociedad. No. 104. Caracas.

Ellner, Steve (2003). Introducción. En la búsqueda de explicaciones. En: La Política Venezolana en la Epoca de Chávez. Nueva Sociedad. Caracas

Ermida Uriarte, Oscar (1999). Globalización y Relaciones Laborales. Revista Venezolana de Gerencia. Año 4, No. 9. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela.

González Rodríguez, Martha (2004). Análisis del Control Social desde una perspectiva histórica

Ochoa Henríquez, Haydée, Córdova Jaimes, Edgar y Leal, Gleccy. Participación y Descentralización en Venezuela (2000). En: CONVERGENCIA, Año 7 No. 21. Universidad Autónoma del Estado de México.

Ochoa Henríquez, Haydée y Rodríguez, Kellys (2004). Límites de la Reforma de la Administración Pública Latinoamericana en la ruta hacia el desarrollo sustentable. Trabajo presentado en el II Congreso Internacional de la Gerencia en América Latina. Universidad del Zulia. Maracaibo. Venezuela.

Ochoa Henríquez, Haydée (2004). De la descentralización territorial del poder a la descentralización participativa en Venezuela. Trabajo presentado en el II Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. México del 29 de septiembre al 1 de octubre.

Ochoa Henríquez, Haydée (2005). Políticas Públicas y Administración en las Gobernaciones Venezolanas. Tendencias y Contratendencias. Trabajo a ser presentado en el XXV Congreso de ALAS. Porto Alegre. 22 al 26 de agosto. Brasil..

Paramio, Ludolfo (1996). Democracia y desigualdad en el umbral del siglo XXI. Conferencia presentada en la III Feria del Libro "Claustro de Sor Juana". México

Petras, James y Vieux, Steve (1998). Las Trampas de la Privatización. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Impactos de la Privatización Eléctrica a nivel mundial México del 20 al 27 de septiembre.

## RESEÑA BIBLIOGRAFICA

Haydée Ochoa Henríquez: Lic. en Administración, Magíster en Empresas Pública, Doctora en Estudios del Desarrollo. Investigadora en el área de Administración Pública, en Centro de Estudios de la Empresa de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia (Venezuela). Investigadora acreditada (Nivel IV) en el Programa de Promoción al Investigador (PPI) del Ministerio de Ciencia y Tecnología. Coordinadora del Doctorado en Ciencias Sociales, Convenio UCV-LUZ y Directora de la Revista Venezolana de Gerencia. Actualmente es miembro del directorio del Fondo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, en representación de las Instituciones de Educación Superior.