

Prestación de servicios públicos locales por organizaciones no gubernamentales. Un caso de estudio en el estado Zulia

RESUMEN: El propósito del trabajo es la identificación de los criterios de gestión pública local utilizados en la Dirección de Desarrollo Social de la Alcaldía del Municipio Rosario de Perijá, en Venezuela, en el marco de los enfoques de la Nueva Gestión Pública y los postulados de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que deriva en el municipio la prestación de los servicios públicos bajo la modalidad de gestión terciarizada. La experiencia se desarrolla bajo la figura jurídica de la cooperativa. Para el análisis se utiliza el método descriptivo y las técnicas documentales y de entrevista. Los resultados muestran una tendencia a la redefinición de la acción pública del gobierno local, tanto en materia de terciarización de los servicios públicos como en la propensión hacia la flexibilización laboral, en coincidencia con las propuestas alternativas o emergentes del denominado paradigma post-burocrático aplicado a la gestión pública, en materia de prestación de servicios públicos como en el mejoramiento de la calidad, eficiencia, eficacia, efectividad y cobertura de las Políticas públicas.

Palabras claves: Tercerización, externalización, cooperativismo, post-burocrático, flexibilización laboral, servicios públicos, Venezuela.

Ramiro Fuenmayor

Sociólogo, Candidato a Magíster en Gerencia Pública Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia (V Cohorte). Becario del Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología. Correo electrónico: socramirof@telcel.net.ve

María del Carmen Vásquez

Socióloga, Investigadora Centro de Estudios Sociológicos y Antropológicos (CESA) Universidad del Zulia. Candidata a Doctora en Ciencias Sociales. Correo electrónico: mcvasquezv@cantv.net

Introducción

En el caso venezolano se advierte un proceso complejo de incorporación de los postulados de la Nueva Gerencia Pública¹ (NGP) en las experiencias de gestión pública local, como resultado de la implantación desigual de estrategias de reforma del Estado, desde su institucionalización en 1989. La asimilación del proceso por parte de Gobernaciones y Alcaldías, así como la incorporación de mecanismos y modelos de gestión han tenido distintas motivaciones y demandas, una de las cuales consiste en la necesidad de institucionalizar mecanismos para el fortalecimiento de los municipios en la gestión del desarrollo local.

En este trabajo se aborda la conformación de empresas asociativas para la prestación de servicios públicos locales en el municipio Rosario de Perijá del Estado Zulia, experiencia que resulta de un interés particular debido a que los procesos de reforma en el Estado se han caracterizado por una dinámica de interacción entre una tendencia inercial que obliga a las gestiones locales a lograr el máximo alcance de objetivos con el mínimo de recursos financieros, humanos y técnicos a partir de estrategias de control presupuestario, junto a una orientación de la gestión pública local, que responde a la necesidad del cambio y transformación organizacional, orientada hacia la eficiencia, eficacia, efectividad, sostenibilidad y sustentabilidad e impacto de planes estratégicos de mejoramiento en las condiciones de vida.

El artículo tiene como propósito identificar los fundamentos teóricos e institucionales que han estado presentes en la planificación y gestión de los servicios públicos locales en un caso de estudio en el municipio Rosario de Perijá. Coexisten diferentes corrientes: las que adoptan criterios neoesempresariales en el manejo de la gestión pública, con propuestas de eficacia, eficiencia y modernización, y las corrientes neopúblicas, cuyas argumentaciones atienden a la valorización política de lo público a través del fortalecimiento de sus actores y relaciones, con énfasis en la ciudadanía, la participación, la calidad de los servicios. Esta clasificación sugiere la utilización de distintos criterios de modernización que en la actualidad se detectan como componentes de la gestión pública en las alcaldías venezolanas.

El trabajo se plantea en tres ejes de discusión que permiten la identificación de las modalidades alternativas de gestión que pueden asumir los entes públicos locales en el mejoramiento de los servicios públicos; la vinculación con las diferentes corrientes discursivas que plantean la modernización de la gestión pública y la posibilidad de asistir a la redefinición de la acción pública, tanto en materia de políticas públicas, como en la incorporación de nuevas tendencias de gestión. Estos aspectos representan una aproximación al proceso complejo de comprensión de la gestión pública y la interacción social reflejada en la esfera de lo público.

El primer eje responde a la dinámica del contexto de prestación de los servicios públicos locales a partir de los enfoques de la NGP, especificando el marco teórico e institucional que ha caracterizado la prestación de servicios públicos en el ámbito local u algunas limitaciones presentes en su aplicación en los países latinoamericanos.

El segundo está referido a la construcción de la gestión pública a partir de los procesos de externalización o tercerización de los servicios públicos y la flexibilidad laboral como ejes conceptuales que explican la instauración de una gestión pública alternativa con apertura hacia la participación de diferentes actores. El marco explicativo se sitúa en los enfoques que sustentan la redefinición del Estado como ente fundamental en la prestación de los servicios públicos, como parte de la estrategia de fortalecimiento de la gestión pública no gubernamental, siendo esta una derivación de las estrategias de la NGP, que puede servir para recrear la articulación entre ambos ejes. (Cunill, 1997)

El tercer eje identifica, caracteriza y explica la presencia de los fundamentos de la NGP en un caso concreto, para lo cual se recrea el proceso de terciarización o externalización y flexibilización laboral llevado a cabo por el gobierno local del Municipio Rosario de Perijá en el año 2001, cuyo resultado final es una experiencia cooperativa fomentada por entes gubernamentales, con características muy singulares, definidas por la presencia de elementos neoempresariales y neopúblicos.

Marco teórico e institucional en la gestión de los servicios públicos locales

La discusión actual sobre las transformaciones y los retos que suponen la profundización de las reformas y los intentos de modernización de las administraciones públicas latinoamericanas requiere de una revisión de los alcances y limitaciones que se han presentado en esta materia. Una de las principales críticas o cuestionamientos que se le han señalado al funcionamiento de las organizaciones gubernamentales está vinculada a la prestación de servicios públicos y a la poca capacidad que han demostrado para producirlos de manera eficiente, orientación que debe estar centrada en las expectativas y necesidades de los usuarios, así como en el uso transparente y racional de los recursos financieros.

Por lo general, la discusión sobre el mejor funcionamiento de la administración pública contemporánea en latinoamericana se ha centrado en dos tendencias discursivas básicas. La primera define las características del modelo de gestión pública tradicional y analiza las condiciones que han obstaculizado en la región la incorporación de los principios racionales que sustentan el modelo de dominación racional – legal que Max Weber denominó burocracia. Uno de sus exponentes más prominentes ha

sido Prats y Catalá. La otra tendencia supone la asimilación de principios y lineamientos de un enfoque de gestión denominado paradigma post-burocrático por Michel Barzelay y Michel Crozier, así como las propuestas de reinención del gobierno de David Osborne y Ted Gaebler.

En este trabajo se abordan ambas tendencias discursivas, con la finalidad de identificar las bases teóricas de esta discusión que han estado presentes en las experiencias de gestión de los servicios públicos en el ámbito local.

Según las apreciaciones de Prats y Catalá (1999), en su intento por explicar las limitaciones políticas, económicas y sociales que han impedido el funcionamiento eficaz de los modelos burocráticos en América Latina, es necesaria la reinención de la burocracia y la construcción de la nueva gerencia pública a objeto de construir un proceso de cambios y ajustes en el funcionamiento organizacional, así como la incorporación de nuevos actores para enfrentar el populismo político y la clientelización de la función pública que han sido la expresión de un modelo de gestión fundamentado en los compromisos, distorsión que se acerca al sistema mixto que Weber denominó «burocracias patrimoniales».

Uno de los argumentos básicos que sustentan la tesis de Prats y Catalá (1999) con respecto a la reinención de la burocracia es que el modelo burocrático tiende a controlar los siguientes aspectos: «(a) el problema de la imposibilidad de monitoreo efectivo del empleo público moderno por los patrones políticos, (b) el problema de la durabilidad o garantía de cumplimiento de los compromisos legislativos o «regulaciones» en general, y (c) el problema de agencia, dada la inevitabilidad de la delegación de poderes por los políticos en los burócratas y que éstos pueden tener intereses distintos de los políticos y de los ciudadanos, con la secuela potencial de problemas tales como el clientelismo y la corrupción burocrática, la inhibición, el agrandamiento injustificado de presupuestos, la inamovilidad injustificada, la captura corporativa de rentas, etc.» (Prats y Catalá, 1999:4).

Las medidas más concretas en materia de reformas no estarían vinculadas a la superación o sustitución de la cultura burocrática por una cultura gerencial, sino que se hace necesario superar los criterios de gestión de tipo patrimonial y clientelar, fortalecer el Estado de derecho e incentivar la participación de diferentes actores como expresión democratizadora de la gestión pública. De esta forma, el eje de la reforma se sitúa en la modernización administrativa, con lo cual se argumenta la necesidad de reconstrucción de la burocracia conforme a sus sistemas de reglas administrativas, representadas en el «saber del servicio»³.

Una segunda tendencia parte de la explicación acerca del funcionamiento de la gestión pública, la cual ha sido recopilada por Carlos Ramió (2000), quien establece una clasificación de las corrientes que la abordan en términos de las premisas que orientan los procesos de cambio. En este sentido, Ramió identifica dos enfoques básicos de gestión pública: aquellos que siguen la tradición neoempresarial, los cuales están fuertemente orientados por la adopción del lenguaje, los conceptos, las categorías y la filosofía de gestión del sector privado y son transportadas hacia la dinámica de las organizaciones públicas. Entre sus teóricos se encuentran los representantes de la gestión post-burocrática (Barzelay) y de la reinención del gobierno (Gaebler y Osborne).

Por otra parte, según Ramió existe una corriente neopública, que aún está en proceso de estructuración y que hace especial énfasis en la transparencia de la gestión pública, la ética en el desempeño y en las decisiones públicas, la participación ciudadana, «la racionalización y el control de la externalización» o tercerización de los servicios públicos, como expresión de la apertura democrática en la gestión pública, destacando el reconocimiento de los nuevos deberes, derechos y garantías que se tienen ante la ley. En estos aspectos Arellano (2001) complementa el planteamiento de Ramió al incluir la rendición de cuentas como parte de las premisas en los presupuestos orientados a resultados.

Estas argumentaciones sitúan las corrientes neopúblicas en vinculación con las ideas del «Buen Gobierno» que asocian la calidad de la democracia con la generación de mecanismos para la construcción de ciudadanía y control social de la gestión pública.

En medio de este debate teórico las administraciones públicas latinoamericanas han experimentado procesos de cambios y ajustes en el funcionamiento organizacional y en la interacción con los actores que integran el escenario de la gestión. Existen varios puntos críticos que definen el contexto donde se desarrollan las acciones públicas de los organismos gubernamentales, tanto para diseñar y ejecutar los planes, programas y proyectos de desarrollo, así como en la incorporación de nuevos enfoques de gerencia pública como criterio de modernización (Arellano, 2001).

En este sentido, ha sido en los procesos de planificación y gestión del desarrollo local donde se han acentuado las influencias de estas tendencias. Sus alcances se sitúan en dos grandes esferas de actuación de las organizaciones gubernamentales locales. Por un lado, la intraorganizacional, que resulta de la articulación de los procesos y funciones gerenciales de los organismos públicos responsables de la prestación del servicio en el plano local. Por otra parte, el contexto sociopolítico que caracteriza la gestión de los espacios de actuación pública, en el marco del ordenamiento Estado-sociedad, la cual se denomina extraorganizacional.

Los cambios en la esfera intraorganizacional han estado asociados a una combinación de elementos de las corrientes neoempresariales, sustentando las propuestas de descentralización territorial y funcional. En ellas se incluyen distintos tipos de descentralización. Orlansky (1998) ha identificado cuatro tipos de descentralización: dos verticales y dos horizontales. Las verticales incluyen la descentralización jerárquica y la delegación, mientras que las horizontales engloban la ingerencia en el control de las decisiones y la fragmentación funcional de los servicios centrales.

Es de hacer notar que las experiencias de descentralización se han desarrollado en forma combinada con estrategias de desregulación y privatización de los servicios descentralizados como una forma de aumentar la recaudación de ingresos en las administraciones locales. También incorporan las propuestas de la NGP con relación a programas de calidad de los servicios y reingeniería , con asesores y consultores externos.

En la esfera extraorganizacional o el contexto donde se gestionan los servicios públicos, se encuentra un conjunto de características sustentadas en un reciente estudio de la CEPAL, en el cual se plantean los diferentes instrumentos utilizados en la reforma del Estado en la región, tales como la descentralización, desregulación, transferencia de competencias, nuevas modalidades de gestión y prestación de servicios, el rol creciente de la sociedad civil en distintas experiencias de gestión (ONG's, accountability), los cuales han impulsado acciones de modernización de la gestión pública que toman en cuenta distintas relaciones de intercambio con el contexto. Ellas han reorientado la relación Estado-Sociedad a partir de nuevas interacciones entre actores, el marco institucional y legal, las políticas públicas y el impacto del modelo de gestión en los beneficiarios, superando y/o complementando las propuestas centradas en la eficacia y la eficiencia del aparato gubernamental y los servicios (CEPAL, 1998).

La interconexión entre ambas esferas muestra una aproximación al espacio de funcionamiento y configuración de la gestión pública. Esta se desarrolla en medio de propuestas de reforma que apelan a la reinstitucionalización, modernización y democratización de la gestión pública, sin que se refleje en una mayor capacidad de los organismos públicos para atender las crecientes demandas sociales. La actuación de los entes gubernamentales se ha visto empañada por una recurrente carencia de recursos y un aumento creciente de las necesidades sociales, de manera que los fundamentos de calidad, eficiencia, eficacia y efectividad se quedan en el plano discursivo y normativo-legal sin que haya un correlato en la gestión efectiva de los programas sociales y los servicios públicos en general. Cada vez mas, se tiene menos capacidad institucional para dar respuesta efectiva a las demandas, siendo necesario hacer más con menos, A la par, el contexto de la gestión es cambiante y dinámico, está caracterizado por la asimetría de las demandas de los actores en un escenario orientado

hacia el conflicto, que convierte el perfeccionamiento de la gestión es un pre-requisito esencial para la superación de esta situación.

Construcción de la Gestión Pública no Gubernamental

Luego de haber identificado los criterios básicos de funcionamiento de los entes gubernamentales bajo el enfoque de NGP, es posible colocar el énfasis en las características básicas de la gestión llevada a cabo por los entes no gubernamentales para la prestación de los servicios públicos básicos. Ramió ha señalado que la participación de actores no tradicionales establece modos y medios de funcionamiento en competencias enmarcadas en una nueva forma de prestación de servicios públicos, distintas de las prestaciones tradicionales de educación y salud, que han sido dos de los sectores donde ha operado la externalización de los servicios públicos (Ramíó, 2000)

En líneas generales, los cambios que se están gestando en la esfera de lo local, advierten la posibilidad de un reposicionamiento social y político, tanto en la figura de los entes no gubernamentales en la prestación de los servicios públicos, como en los entes públicos que se encargan de estas tareas en los diferentes sectores sociales. Ello puede ser respuesta a una valoración de las estrategias de los enfoques neopropietarias, por un lado y la incorporación de las tendencias neopúblicas en las líneas de acción de los gobiernos en sus diferentes niveles de expresión del poder nacional, regional y municipal, por el otro.

Ambas tendencias definen: a) la simultaneidad de los cambios a nivel de los criterios gerenciales que pudiesen o no estar presentes en los organismos responsables de la prestación de los servicios públicos y b) las modalidades particulares de gestionar los recursos financieros, humanos y técnicos. En efecto, se ha venido evidenciando la emergencia de una nueva dinámica de comprensión de lo público y sus implicaciones en la prestación de servicios con relación a las competencias de los gobiernos y otras organizaciones que no pertenecen a la esfera gubernamental. (Ramíó, 2000)

Dentro de esta dinámica, en la externalización o tercerización en la prestación de los servicios públicos los entes no gubernamentales asumen tanto la responsabilidad como el servicio público. Ello implica desarrollar las actividades enmarcadas en una administración relacional, donde los servicios siguen siendo públicos y también la responsabilidad, planificación, monitoreo, evaluación, control y seguimiento. En algunos casos se intenta llevar a cabo desde una perspectiva de responsabilidad compartida. Estos modos de funcionamiento también pueden definirse como expresiones de la flexibilización laboral, dado que muchas veces los agentes no gubernamentales prestadores de los servicios públicos son producto de la iniciativa de los entes

gubernamentales y conforman procesos de cogestión, coadministración, coparticipación, entre otros.

A partir de lo anteriormente expuesto, en la construcción de una nueva gestión pública se tiene como premisa el carácter relacional de la gestión en el cual la redimensión del aparato gubernamental se produce paralelamente con el crecimiento de la red de organizaciones no gubernamentales y de la economía social.

Asociados a estas propuestas se refuerzan los planteamientos relativos a la democratización de la sociedad, en los cuales la participación se adjetiva al sistema político democrático mediante distintos mecanismos de acceso a derechos y construcción de ciudadanía. En el caso de nuestro país, esta formulación ha adquirido rango constitucional en la Constitución de 1999.

Para otros autores como Nuria Cunill (1997), la emergencia de nuevas corrientes de gestión pública responde a una dinámica de transformaciones en las esferas de la actuación gubernamental, donde la diversificación de los productores de los servicios públicos responde a un contexto socioeconómico caracterizado por la escasez de recursos, la complejidad y la diversificación de las demandas que le imponen límites de acción al Estado, orientando la discusión hacia la exploración de nuevos estilos de gobierno y de coordinación, distintos a los jerárquicos, renovando el interés por los modelos organizacionales de carácter horizontal como alternativa al control político jerárquico, cobrando importancia los temas de la gobernanza, el tercer sector, la descentralización y más recientemente las constitución de redes políticas y sociales.

En este señalamiento de Cunill surge la propuesta de «publicización» de los servicios sociales, mediante la convergencia entre el Estado y las formas espontáneas de autoorganización de la sociedad. Esta alianza, según Morales (2001) trae beneficios al Estado y a la sociedad: se fortalece la gestión del gobierno y avanzan los mecanismos de la democracia en cuanto a la participación política y el control social (Morales, 2001). En la práctica, se van construyendo los cimientos del Estado social de derecho, además de atacar el problema común de la precariedad de los servicios públicos.

A partir de los fundamentos teóricos y metodológicos identificados en los párrafos anteriores, es posible analizar en un caso concreto, el conjunto de procesos equivalentes a las categorías conceptuales pertenecientes a la reconstrucción de la gestión pública local y su relación con las nuevas formas de comprender la dinámica de prestación de los servicios públicos, destacando la incorporación de las organizaciones no gubernamentales como expresión tangible de las estrategias de terciarización y / o externalización presentes en las corrientes neoempresariales y las corrientes neopúblicas que responden a las premisas básicas del paradigma postburocrático.

Análisis de la experiencia de tercerización de servicios públicos locales

En esta fase del trabajo se presentan los componentes del modelo de Nueva Gerencia Pública que se observan en los criterios de gestión asumidos en la Alcaldía del Municipio Rosario de Perijá del Estado Zulia, Venezuela, en la constitución de empresas asociativas, como iniciativa del ente gubernamental, con la finalidad explicar las modalidades de gestión local de los servicios públicos. Para llevar a cabo el análisis del proceso de constitución se hace necesario explicar las diferentes fases por las cuales se llegó a consolidar el experimento de construcción de la gestión pública no gubernamental.

En una primera fase se identifica el servicio que, a juicio de los funcionarios de la Alcaldía, deberían ser administrados por entes particulares. En una segunda fase se crea una asociación civil denominada Proyecto Cementerio, que se encarga de realizar algunas reparaciones básicas a las instalaciones del cementerio municipal de la Villa del Rosario. Una tercera fase contempla la reconversión de las funciones de la fundación hacia la constitución de una cooperativa de prestación de servicios públicos. En cada una de las mencionadas fases se constituyeron diferentes modalidades de gestión.

A partir del momento en que nace la iniciativa gubernamental para la creación de la fundación que administraría el cementerio se da el primer paso hacia el proceso de tercerización o externalización del servicio. La idea básica de los funcionarios de la Alcaldía responde a la necesidad de mejorar las condiciones de infraestructura y mantenimiento del cementerio municipal, e involucrar a las comunidades en la gestión del Cementerio Municipal. El ente municipal mantiene la responsabilidad del diseño, formulación, evaluación, control y seguimiento de la gestión del cementerio municipal, que está a cargo de la asociación.

El servicio que se prestaba en el cementerio municipal era prácticamente gratuito, debido a la cantidad de exoneraciones de bóvedas por parte de los funcionarios de la Alcaldía y de la Cámara Municipal como expresión de prácticas políticas tradicionales de corte populista. Por un lado, esta situación beneficiaba a los sectores menos favorecidos, pero por otra parte se dejaban de percibir ingresos por este concepto y, en consecuencia, la calidad del servicio venía en un proceso de deterioro generalizado. La racionalización en la prestación del servicio condujo a medidas para traspasar la responsabilidad a otros entes, incluyendo la participación de las comunidades en la construcción de la gestión pública.

Así, la primera fase del proceso consistió en el traspaso de las responsabilidades de la gestión del servicio del cementerio para lo cual se adoptaron las siguientes estrategias:

- a) Convocar a la comunidad en general para informar las características del proyecto
- b) Elegir a los representantes de la fundación;
- c) Asignar una cuota mensual para el mantenimiento de las instalaciones del cementerio;
- d) Crear los estatutos y criterios para el funcionamiento de la asociación bajo la figura de fundación;
- e) Registrar la asociación civil como medida de legalización de las actividades.

Es posible considerar la externalización de determinados servicios públicos como una buena opción para mejorar la calidad y la eficiencia de los mismos siempre que se garanticen los derechos de los ciudadanos y se mantenga el dominio por parte de la Administración.

Tal como se ha indicado, la administración relacional aclara la diferencia entre externalización y privatización. La externalización supone que la gestión del servicio se delega a las organizaciones no gubernamentales, aunque se mantiene la responsabilidad en el diseño, planificación, control y evaluación. La privatización implica la cesión directa de la responsabilidad pública sobre los servicios.

Según sean las características del proceso de transferencia del servicio es posible identificar la adopción de categorías conceptuales pertenecientes a la terminología de la Nueva Gerencia Pública. Hasta el momento se ha definido la externalización de los servicios públicos como un aspecto resaltante de este modelo de gestión y se considera un avance dentro de las iniciativas de modernización de la administración pública, pero hay que hacer una reflexión acerca de las ventajas que ofrece esta modalidad y sus consecuencias en el largo plazo, con relación a su generalización como modalidad alternativa de gestión de los servicios públicos.

Los resultados iniciales en esta primera fase de gestión del servicio del Cementerio Municipal impactaron a la comunidad tras largos años de gestión inercial en el servicio. Por vez primera se produjo la contratación del personal de vigilancia y mantenimiento, que antes era una actividad de carácter informal. Igualmente, las instalaciones fueron objeto de reparaciones de diversa índole (muros, portones, limpieza y recuperación de bóvedas...) financiadas en su mayor parte por la iniciativa de la asociación, quien estableció una cuota de colaboración voluntaria de la comunidad

para el mantenimiento del espacio. Anteriormente, esta era una actividad a cargo de las familias en forma individual. La receptividad de la medida de colaboración por la comunidad fue inmediata y masiva.

Esta experiencia era novedosa en el municipio dado que no existía una política del gobierno local para fomentar la participación social más allá de los procesos electorales y, por ende, se desarrolló una matriz de opinión favorable con respecto a estas acciones promovidas por la Alcaldía. Las resistencias a la propuesta venían del lado de los defensores del acervo histórico puesto que el cementerio es un patrimonio histórico que data de 1864.

Luego de tres meses de gestión del servicio del cementerio por parte de la asociación, comienza a desarrollarse otro proceso paralelo, a lo interno del gobierno local. Se trata de la reducción de personal por medidas de ajustes presupuestario declaradas por el gobierno central; la misma representa un movimiento delicadamente estratégico, dado que podía representar costos políticos elevados.

Se entra en una segunda fase caracterizada por la adopción de un modelo de flexibilización laboral proyectado en la conformación de una empresa asociativa de prestación de servicios públicos. Esta medida está contemplada en el anteproyecto de creación de empresas sociales de prestación de servicios, el cual plantea como uno de sus parámetros de funcionamiento lo siguiente:

«La Alcaldía del Municipio Rosario de Perijá creará las condiciones necesarias para la promoción, fomento y financiamiento de empresas sociales con fórmulas asociativas de trabajadores dependientes de esta institución, incorporándolos al proceso de concientización y apertura de las estructuras básicas de organización, dando inicio a la capacitación necesaria para asumir la co-responsabilidad en la formación de estas empresas, siendo esta institución el ente evaluador de la gestión de dichas unidades productivas, resaltando la importancia de esta acción como garantía de efectividad en logro de este plan» (Departamento Desarrollo Social de la Alcaldía del Municipio Rosario de Perijá, 2001).

La idea básica de esta medida supone enfrentar dos problemas de carácter estratégico. Por un lado, se introduce al personal obrero en un proceso de conformación de una microempresa, con lo cual pierden la estabilidad laboral que significaba estar adscritos a un ente público. Ello representaba una resistencia al cambio en la situación laboral. Por el otro, se somete a la gestión a pagar elevados costos políticos que pueden a corto plazo llevar a la pérdida de credibilidad sobre la gestión y el liderazgo político del Alcalde.

Los pasos a seguir fueron: a) Tomando en consideración el éxito que se alcanzó con la creación de la fundación para que gestionara el servicio del cementerio municipal, se habilitan otras responsabilidades que puedan ser asumidas por la misma asociación; b) Se diseña un modelo de funcionamiento de empresas asociativas de prestación de servicios públicos, de la cual formaran parte los obreros que van a salir de la Alcaldía por la medida de ajuste presupuestario., manteniendo el criterio de responsabilidad pública:

«La asesoría técnica y legal es responsabilidad de la Alcaldía, la cual asume su rol protagónico en la creación de las condiciones necesarias para el éxito de esta propuesta, lo que significa la redefinición de sus funciones, estableciendo estructuras flexibles y participativas en materia de prestación de servicios públicos, resaltando la posibilidad de contar con mayor cantidad de recursos para atender los graves problemas sociales que en la actualidad se están presentado en esta comunidad». (Departamento de Desarrollo Social de la Alcaldía del Municipio Rosario de Perijá, 2001) .

La decisión del Alcalde se dirigió a establecer que la fundación que gestiona el cementerio se debe encargar del mantenimiento de plazas, jardines, parques, un segundo cementerio municipal y de las instalaciones de la Alcaldía, a través la contratación de los servicios que estaría en condición de prestar dicha empresa asociativa. Por otra parte, se visualiza la disposición gubernamental para profundizar el proceso de externalización de los servicios públicos y la flexibilización laboral en los contratos de trabajo, cada vez con menor responsabilidad del ente público frente a los derechos de los trabajadores. Este tema forma parte de la discusión sobre las características de la Nueva Gerencia Pública pero requiere una mayor amplitud que no es posible abordar en este trabajo.

La fundación que se encargaba de la gestión del cementerio municipal pasa por un proceso de reorganización de funciones y asume la modalidad de una cooperativa de prestación de servicios públicos, figura jurídica que le permitirá entrar en un marco legal para que le sean transferidas en calidad de concesión las competencias del Municipio relacionadas con el mantenimiento de las plazas, jardines, parques, cementerios municipales, instalaciones del mercado municipal y de la misma sede de la Alcaldía. La fundación proyecto cementerio pasa a denominarse Asociación Cooperativa de Servicio y Mantenimiento de la Villa del Rosario (ACOSEMAVI).

El siguiente paso es involucrar al personal que formará parte de la cooperativa en un proceso de formación cooperativista. Para ello se gestionan cursos y talleres de formación en esta área, con la finalidad de explicar el funcionamiento, las ventajas, alcances y limitaciones de este modelo de organización de empresas sociales con respecto a otros tipos de figuras jurídicas que existen en el mercado.

Las cooperativas tiene la ventaja de intentar alcanzar el bienestar común tanto de sus socios directos como indirectos, tomando en consideración que los criterios básicos de organización de esta modalidad de gestión están orientadas hacia la productividad, eficiencia, eficacia y efectividad en la prestación de sus servicios. Además, benefician a un colectivo mientras en las empresas del sector privado las ganancias sólo benefician a un grupo reducido. Sus funciones tienen cierta similitud con la visión social de los gobiernos, sólo que con un criterio más racional, alternativo, puede ser considerado como una estrategia que posee viabilidad tanto para llevarla a cabo como para establecer componentes de evaluación, control y seguimientos de sus actividades (Portillo, 1999:12).

Los resultados de la tercera fase del proceso de terciarización y flexibilización laboral impulsado por la gestión pública local del gobierno del Alcalde durante el período 2.001 se caracterizaron por una tendencia orientada hacia la consolidación del proyecto de cooperativas para la prestación de los servicios públicos. Su mayor logro fue la apertura hacia la democratización de la participación de diferentes entes en las actividades relacionadas con lo público a nivel local. En este sentido existen pocas experiencias como esta iniciativa, sobretodo partiendo de la voluntad política de los gobernantes de turno, lo que sugiere la necesidad de una revisión más profunda de esta nueva dinámica de gestión pública.

Como resultado se formularon la misión y visión de la cooperativa. En la misión se establece que «La cooperativa de prestación de Servicios Públicos (ACOSEMAVI) es una organización de carácter asociativo, cuya actividad se centra en la prestación de servicios de mantenimiento y limpieza de instalaciones tanto públicas como privadas que demanden su participación, basados en principios de eficiencia y calidad total, resaltando los valores de solidaridad, trabajo en equipo, apertura democrática y distribución equitativa de las responsabilidades de sus integrantes».

En la visión se señala que «ACOSEMAVI se proyecta como una organización de carácter asociativo, que contempla la integración de un modelo socioparticipativo para la prestación de servicios de mantenimiento y limpieza con un programa de desarrollo y articulación de la economía solidaria, capaz de despertar la conciencia integradora y autogestionaria de la comunidad».

La recreación del proceso de conformación de empresas asociativas destinadas a la prestación de servicios públicos locales responde a los fundamentos teóricos planteados por las corrientes neoempresariales y neopúblicas. Al establecer un contraste entre de las características de los modelos mencionados con el proceso de externalización de los servicios públicos se expresan un conjunto de directrices de acción que orientan las medidas asumidas por los gobiernos locales en diferentes

niveles de responsabilidad, acreditados por las competencias enmarcadas dentro del marco legal específico de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Estos resultados son parciales y no se han generalizado como experiencia alternativa de gestión en las Alcaldías de la región y el país. Sin embargo, se han dado combinaciones de acciones para asumir las competencias municipales con formas de tercerización en la gestión de los servicios públicos de educación, salud, prestación alimentaria, defensa de los derechos de los niños y justicia de paz. Para ello se ha dispuesto de un nuevo marco constitucional y leyes orgánicas que definen el funcionamiento de algunos procesos.

Conclusiones

Las conclusiones parciales a las cuales se llegan con este trabajo son las siguientes:

- El proceso de externalización de los servicios públicos locales se puede definir como una estrategia que están asumiendo algunos gobiernos para mejorar calidad y la cobertura por medio de fórmulas organizativas alternativas a la tradicional acción pública del estado en sus diferentes competencias.
- La construcción de la gestión pública no gubernamental puede avanzar en la medida que aumente la participación de la comunidad organizada en la prestación de los servicios públicos, partiendo de criterios de co-responsabilidad y co-gestión. En el caso estudiado, la externalización fue promovida por la Alcaldía del municipio, obteniendo como resultado el fomento y consolidación de una cooperativa denominada ACOSEMAVI, a la cual se le asigna en concesión el servicio de mantenimiento de cementerios municipales, plazas, jardines, parques, instalaciones del mercado municipal y de la sede del Gobierno local.
- El mejoramiento de la calidad del servicio del cementerio municipal, a partir de la gestión de la cooperativa ACOSEMAVI ha sido notable, utilizando una combinación de criterios de empresas privadas y de economía social.
- Los servicios que se prestan en el cementerio presentan tarifas accesibles para la población de escasos recursos, las exoneraciones de bóvedas han quedado bajo la responsabilidad de la cooperativa.
- El financiamiento para el mantenimiento del servicio del cementerio se fundamenta en las cuotas mensuales que aportan las familias que tienen bóvedas en

dichas instalaciones, además de los pagos por concepto de prestación del servicio de entierro y exhumación de cadáveres.

- La Alcaldía del Municipio Rosario de Perijá se convierte en cliente de ACOSEMAVI, dado que le está prestando los servicios que antes exclusivamente competencia de este ente gubernamental.

- Las ventajas para los gobiernos que asumen procesos de externalización y flexibilización se reflejan en las asignaciones presupuestarias, dado que cesan los pasivos laborales a la vez que incrementan la calidad del servicio prestado por terceros.

- La figura de la co-gestión y de la co-responsabilidad en las actividades que se desempeñan en el ámbito local pueden ser expresiones de un proceso de democratización de la participación social en las actividades tradicionalmente gubernamentales.

- La presencia de nuevos actores con puntos de referencia y pautas de orientación distintas a los modelos tradicionales sugiere una lectura diferente de la realidad. La negociación con diferentes tipos de actores sociales emergentes, que tradicionalmente han sido excluidos del escenario sociopolítico del país, está avanzando en la construcción de espacios de actuación pública, para la negociación y búsqueda del consenso en la solución de los problemas.

- El espacio de gestión local es asumido por los entes públicos no gubernamentales que adquieren vital importancia y un particular protagonismo en los procesos de reconversión y redefinición de funciones perfilados desde la iniciativa gubernamental para la construcción de una nueva gestión pública.

- Se está en presencia de la construcción de nuevos espacios de actuación pública caracterizados por la participación de diversos grupos sociales en la prestación de servicios que competen al Estado.

- Es necesario profundizar las investigaciones sobre las experiencias de flexibilización laboral y de tercerización o externalización de los servicios públicos locales, sobre todo en los municipios fronterizos, dado que la mayor parte de los trabajos están orientados a estudiar los problemas de los gobiernos de las zonas urbanas del Estado.

Notas

- 1 Bajo esta perspectiva se agrupan enfoques y modelos de gestión diferentes. Ramió (2001) señala que unos son analíticos, otros normativos; algunos genéricos y otros más concretos. Todos intentan construir un nuevo paradigma de gestión postburocrático con las siguientes características: desregulación, agencialización, gerencialización, privatización, externalización (servicios públicos gestionados por organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro), ética en la gestión pública, participación ciudadana.
- 2 El Municipio Rosario de Perijá se encuentra situado al noreste del Estado Zulia, al pie de la Sierra de Perijá. Es una zona rica en producción de leche y quesos y posee una de las reservas forestales más importantes del país.
- 3 Según Weber (1974) la especialidad de la burocracia reside en las relaciones del servicio, las cuales representan un tipo de dominación legal con la administración burocrática, gracias al «saber»(Weber, Max, 1974, Tomo I).

Bibliografía

- ARELLANO, David (2001):» Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: «Límites del Gerencialismo en la reforma presupuestal». Documento presentado como ponencia en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre
- CEPAL (1998): *Gestión de los programas sociales en América Latina*. Volumen I. Serie Políticas Sociales #25 . Santiago de Chile. 1.998
- CUNILL, Nuria (1997): *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas. CLAD.
- MORALES, Carlos (2001): «Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales. Aspectos generales» . IV Encuentro Latinoamericano Mercados de los Servicios de Desarrollo Empresarial para la Pequeña Empresa «Subsidio o Rentabilidad». Guatemala, 10 al 12 de Diciembre.
- PRATS Y CATALÁ, Joan (1999): «Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública» en Documentos del Instituto Internacional de Gobernabilidad. En <http://www.iigov.org>
- PORTILLO Gustavo (1999): *Cooperativismo: Crisis de valores, crisis de conducta*. Universidad Central de Venezuela, Grupo de Estudios Laborales (G.E.L.), Caracas.
- RAMIÓ M., Carlos (2000): « Externalización de servicios públicos y corrientes neoempresariales: los problemas de la administración relacional en el contexto de un gobierno multinivel.» Documento presentado el V Congreso Internacional CLAD República Dominicana. . 24- 27 Octubre.
- RAMIÓ M, Carlos (2001):» Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional», en *Reforma y Democracia*, 21, octubre. (<http://www.clad.org.ve/revistareformaydemocracia>).
- ORLANSKY, Dora (1998):» Políticas de descentralización y desintervención estatal» en XXI Congreso Internacional de Latin American Sociological Association. Chicago, Illinois. Septiembre. En <http://www.cholonautas.edu.pe/pdf/descentralizaciónargentina.pdf>
- WEBER, Max (1974). *Economía y Sociedad*. Tomo I. México. Fondo de Cultura Económica.