

**REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS, POLITICAS Y CRIMINOLOGICAS**  
**CENTRO DE ESTUDIOS POLITICAS Y SOCIALES DE AMERICA**  
**POST-GRADO DE CIENCIAS POLITICAS.**

**TITULO:**  
**DEMOCRACIA COMUNITARIA Y**  
**GESTION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS**  
**CASO DE ESTUDIO: HIDROANDES BARINAS 1.999 - 2002**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGISTER SCIENTIAE EN CIENCIAS**  
**POLITICAS**

**S E R B I U L A**  
Tulio Febres Cordero

**DONACION**

**TUTOR: Mgr. ABRAHAN ENRIQUE ANDARA M.**  
**ASPIRANTE: FRANCISCO ANTONIO HERNÁNDEZ A.**

**MERIDA 2004**

**DEMOCRACIA COMUNITARIA Y  
GESTION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS  
CASO DE ESTUDIO: HIDROANDES  
BARINAS 1.999 - 2002**

*A los muchachos de las O.C.A. por ser los protagonistas  
de hacer realidad este sueño...*

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<i>1</i>
<b>CAPÍTULO I</b> .....	<i>9</i>
<b>Primera Parte: La Democracia Comunitaria</b> .....	<i>10</i>
Participación y comunicación: Esferas de la formación de opinión y voluntad política.....	<i>10</i>
Libertad de Expresión y poder comunicativo.....	<i>19</i>
Noción de Comunidad.....	<i>24</i>
La justicia como solidaridad social.....	<i>34</i>
<b>Segunda parte: Gestión de los Servicios Públicos</b> .....	<i>37</i>
Una definición de lo público para comprender los Servicios públicos.....	<i>37</i>
La reforma del estado y los cambios administrativos en el sector agua potable y Saneamiento.....	<i>44</i>
Gestión de lo público: Nuevos enfoques. Concepto.....	<i>47</i>
Enfoque del New Public Management.....	<i>48</i>
Críticas al enfoque New Public Management.....	<i>50</i>
El nuevo institucionalismo.....	<i>54</i>
El capital social y la relación Estado-Sociedad.....	<i>58</i>
El capital social comunitario.....	<i>60</i>
Notas de pagina: Primera y segunda parte.....	<i>63</i>
<b>CAPITULO II</b> .....	<i>66</i>
<b>Unidad problemática</b> .....	<i>67</i>
Antecedentes del sector agua potable y saneamiento.....	<i>67</i>
<b>Hidroandes situación actual</b> .....	<i>67</i>

Problemática socio-política.....	70
Problemática socio-cultural.....	72
Problemática comercial-financiera.....	78
Problemática gerencial-administrativa.....	80
Problemas en la descentralización en el sector Agua potable y Saneamiento.....	84
Caso Hidroandes Sucursal-Mérida.....	85
Caso Hidroandes Sucursal-Barinas.....	87
<b>Notas de pagina: capítulo II</b> .....	89
<b>Formulación de la propuesta</b> .....	90
Criterios gerenciales para una gestión comunitaria.....	90
Area comunitaria.....	90
Area comercial.....	99
Ejecución de la propuesta.....	101
La ejecución de una idea: Las O.C.A. en acción.....	101
Periodo de creación de las Organizaciones Comunitarias del Agua.....	101
Periodo de consolidación de las Organizaciones Comunitarias del Agua.....	106
<b>Evaluación</b> .....	112
<b>Limitaciones</b> .....	121
<b>Conclusiones</b> .....	124
<b>Bibliografía</b> .....	138
<b>Anexos</b>	

## **RESUMEN**

La temática del presente trabajo responde a la necesidad imperante que tiene el Estado y también la sociedad de iniciar un proceso de democratizar la gestión del servicio de agua potable y saneamiento. Se parte de la premisa que el agua siendo un bien público no puede ser gerenciado a espaldas de los ciudadanos. Por una parte, porque las empresas estatales últimamente han entrado en una crisis de legitimidad por no presentar respuestas y soluciones, y por la otra, porque estamos asistiendo a un proceso de democratización de nuestra sociedad en el que las comunidades están llamadas a participar más activamente en los asuntos que les conciernen.

Esta investigación estudia el caso concreto de la empresa hídrica Hidroandes. Se analiza su dinámica interna, descubriéndose la presencia de factores burocráticos y antidemocráticos que desdican del manejo público que debe caracterizar dicha empresa estatal. Como respuesta a esta problemática se realiza una propuesta, la cual consiste en la formulación de una serie de criterios gerenciales dirigidos a impulsar una gestión comunitaria de cara a los ciudadanos barineses.

## **INTRODUCCION**

Los habitantes venezolanos podemos apreciar que con el agua sucede algo realmente extraño. Este preciado líquido es un recurso natural de utilidad común. Todo el mundo ha tenido la oportunidad de ver caer el agua en forma de lluvia, cuando se desplaza en los ríos, lagos y quebradas, y también todos podemos disfrutar del encanto del agua cuando se presenta en forma serena y tranquila en los esteros y lagunas. Pero también todos podemos mirar el agua cuando se evapora y se nos escapa al formar grandes nubes, para luego observarla nuevamente en forma de gotitas.

No obstante, el agua que en su estado natural se comporta como un fenómeno de amplia accesibilidad, una vez que es procesada para hacerla potable pierde su generosidad y su cualidad pública. He aquí una verdadera contradicción. Pues, siendo el agua un servicio público, muy pocos saben o conocen cómo y por dónde les llega ese producto o servicio. Así mismo, es casi imposible que a todos los habitantes les llegue el servicio en igual cantidad y calidad. Tampoco todos tienen la dicha de recibir el agua en forma potable, y no todos aquellos dichosos que sí la reciben en forma cristalina, limpia y abundante le dan el valor que se merece este importante bien público; por ejemplo, no todos los usuarios y suscriptores del servicio del agua potable le dan un uso adecuado, ni han tomado conciencia de la importancia de cancelar oportunamente sus facturas por la prestación del servicio. Pero más pequeño es el número de habitantes que desconocen como es su proceso para potabilizarla y distribuirla al consumidor final, al igual que es ínfimo el número de personas incorporadas en el proceso de gestión del servicio.

Todo lo dicho en forma resumida: el agua en estado natural es ampliamente democrática, pero al mismo tiempo que se desnaturaliza por el procesamiento que sufre, ésta tiende a perder ese carácter democrático.

*Cómo llegar a redemocratizar el agua en su condición de producto o servicio es nuestra preocupación en esta investigación.*

La problemática arriba planteada nos obliga, por una parte, a estudiar y analizar la participación de la comunidad a la que se le presta el servicio de agua potable, y por la otra, la forma de gestión utilizada por la empresa prestadora de dicho bien público. De allí que hemos denominado este trabajo *Democracia Comunitaria y Gestión de Servicios públicos (caso de estudio: Hidroandes – Barinas 1999–2002)*.

El primer tema o variable de esta investigación tiene una connotación política y sociológica, habida cuenta que su naturaleza conceptual está relacionada con los siguientes tópicos: democracia, ciudadanía, Estado, legitimidad, comunitarismo, bien común, Integración, solidaridad y otros. Entre tanto, la segunda variable de análisis abarca temas relativos a la administración pública, burocracia, eficacia empresarial, entre otros. Perfectamente, puede apreciarse, que el estudio de estos temas son de especial atención para las ciencias: administración y economía.

Desde nuestra óptica planteamos que, al democratizar la participación en el control y gestión del servicio de agua potable se consigue un manejo gerencial más eficaz de la empresa prestadora del bien público.

Esta hipótesis plantea a su vez dos compromisos ineludibles, desde el Estado, uno y desde la sociedad civil, el otro. En efecto, constitucionalmente, el Estado tiene la responsabilidad de democratizar sus instituciones, principalmente las empresas prestadoras de servicios públicos a objeto de garantizarle mayor bienestar social a la ciudadanía. Pero también, la sociedad civil no sólo constitucionalmente sino también ética y moralmente está llamada a participar activamente en la construcción de la democracia como una forma de vida.

En cierto modo, esta investigación representa un novedoso esfuerzo intelectual y práctico por convertir la empresa Hidroandes en una nueva institución pública de cara a una ciudadanía más activa y protagónica.

En cuanto a la metodología utilizada para desarrollar nuestra investigación convenimos puntualizar lo siguiente:

De acuerdo al conjunto de temas o conceptos que se interrelacionan en el presente trabajo nos hacen pensar que la investigación no sólo es multidisciplinaria, sino transdisciplinaria, toda vez que el tema central seleccionado tiene que ver con la ciencia política, pero esta disciplina en si misma es insuficiente para darle un contenido más acabado y global al fenómeno de estudio. Es por ello que se necesita el concurso de otras dos disciplinas básicas, tales como la administración y la economía.

\*\*\*

Por otro lado puntualizamos, que el método utilizado para desarrollar esta investigación es el deductivo, pero éste a su vez en plena concordancia con el inductivo. Expliquemos esto. Si bien es cierto, nuestra investigación inicialmente consistió en hacer una propuesta muy concreta para buscarle solución a un problema social muy específico, como es el de lograr la democratización de una empresa pública prestadora del servicio de agua potable (caso Hidroandes), no menos cierto es que, nuestro punto de partida arranca precisamente de un marco teórico general, que de paso es el sustrato ideológico y político del investigador.

Dicho de otra forma, para nosotros lo específico es la participación de la comunidad, pero el fenómeno de la participación es analizado en una doble perspectiva teórica global, a saber: el comunitarismo y el nuevo institucionalismo.

Nuestra fuente principal de inspiración teórica sobre *la democracia comunitaria* se halla en las tesis fundamentales de J. Habermas, como es la Acción Comunicativa, asimismo su obra "La Inclusión del Otro". También llegamos a Habermas a través de una gama de intérpretes, abordamos a Agapito Maestre por ser uno de los más conspicuos, H. Arendt, J. Dewey; R. Dworking; J. Rawls, entre otros.

Mientras que para el segundo tema de nuestra investigación, referido a la gestión de lo público, asumimos como enfoque teórico *el nuevo Institucionalismo*. De este enfoque tomamos los conceptos de Cooperación Social o Gestión Cooperativa (también llamada Administración Compartida). Así mismo tomamos el concepto de Capital Social Comunitario. Para adentrarnos al estudio y análisis del nuevo institucionalismo consultamos a los autores, James March y Johan Olsen, Mairfontes y Augusto Souto, y Nuria Cunill Grau, entre otros.

Debemos confesar que nunca nos trazamos una estrategia metodológica impecable. Con ello no queremos significar que en algún momento pensamos en abordar la "teoría del caos", o del "todo vale", pero si es justo reconocer que se nos presentaron muchos tropiezos e inconvenientes en el trayecto de la investigación, los cuales, muchas veces ocasionaron que cambiásemos algunas estrategias metodológicas planteadas inicialmente. Por ejemplo, cuando en un principio, intentamos desarrollar o formular la propuesta técnica lo pretendimos lograr de una manera violenta y sin muchos problemas. No obstante, ello no fue posible, a cada rato nos atascábamos, toda vez que faltaba la fuerza conceptual. De allí que comprendimos la necesidad de ir a lo general, es decir, a las teorías y conceptos generales para poder profundizar y avanzar hacia la formulación de la propuesta técnica. Por ejemplo, no sería nada sensato que abordásemos el tema de la democracia participativa y/o comunitaria aplicado a una realidad específica, sin que previamente hayamos indagado lo relativo a la esencia de la democracia liberal.

Pero en la medida que intentábamos aplicar estos conocimientos teóricos a la realidad surgían nuevos epistemas, a saber, los conceptos de: participación contralora, participación cogestora y solidaridad comunitaria. El primer concepto lo definimos como la acción supervisora que ejercen los suscriptores sobre el funcionamiento del servicio de agua; mientras en el segundo concepto, dichos suscriptores se convierten en coproductores del

bien. Finalmente, la solidaridad comunitaria, la entendemos como la integración de la comunidad con la empresa hidrológica en la búsqueda de lograr mayor eficacia en el suministro del servicio.

El hecho que el bagaje teórico nos haya facilitado cómo incursionar en la práctica, a la vez que a partir de la experiencia hayamos producido nuevos conceptos, ello implica una dialéctica teórica-práctica, y por tanto significa nuestro compromiso por la transformación local-espacial donde desarrollamos nuestro trabajo investigativo.

En la búsqueda de un conocimiento más objetivo de la realidad fue preciso utilizar algunos mecanismos e instrumentos para recabar información necesaria a objeto de analizar el fenómeno en estudio, tales mecanismos e instrumentos son: la observación y la entrevista (no estructurada) aplicada a los gerentes y personajes claves de la empresa hidrológica, así como también a personajes de la comunidad donde desarrollamos la investigación. No obstante, consideramos que la aprehensión del conocimiento objetivo es posible por la capacidad subjetiva del investigador, esto es, el investigador está cargado de sentimientos, emociones, pasiones y capacidad imaginativa para hacer real y concreto lo pensado. De allí que lo objetivo es, en cierta forma, una praxis del sujeto.

\*\*\*

El presente trabajo se expone lógica y coherentemente de la siguiente manera: capítulo I, acerca de la Democracia Comunitaria; el capítulo II, abarca la Unidad Problemática, y el Capítulo III, se refiere a las conclusiones finales del trabajo.

Respecto al primer capítulo, preferimos subdividirlos en dos partes. En la primera parte abordamos la Democracia Comunitaria; y en la segunda parte analizamos la Gestión de los Servicios Públicos.

Referente al capítulo I, **primera parte**, se expone un breve resumen crítico a cerca del modelo democrático liberal por haber traído consigo una rápida formalización de la política que significó una separación cada vez más

grande entre representantes y representados. Como contracara a este antiguo modelo democrático se propone el paradigma democrático comunitario, toda vez que nos presenta alternativas para incorporar a los ciudadanos al ámbito político y de hacer más perfectible la democracia. Entre los pensadores que nos ayudan a repensar la democracia desde una óptica comunitarista liberal se encuentra en primer lugar J. Habermas quien plantea la necesidad de institucionalizar la práctica comunicativa entre el Estado y los actores de la sociedad. Así mismo se retoman las inquietudes de Hanna Arendt, y J. Dewey quienes proponen instaurar con el tiempo una forma de vida comunal a través de procesos de comunicación abierta entre las personas como una forma de garantizar la participación del pueblo en la cosa pública.

En este capítulo también encontramos en una forma resumida la idea de una democracia liberal más moderna a través de la versión de J. Rawls con su "Teoría de la Justicia" en la búsqueda de una sociedad más ordenada y en Ronald Dworking con la propuesta de "Liberalismo Igualitario" fundada en la libertad y la igualdad de oportunidad

Dentro del discurso comunitarista también se abordan los conceptos de solidaridad, el cual es entendido como *el derecho a tener derecho*, según Arendt, y el de libertad de expresión considerada por Habermas como una virtud democrática por la que se puede llegar a una "*Revolución Permanente*" capaz de ponerle límites al mercado y la burocracia.

En la **segunda parte** de este mismo capítulo presentamos una definición de lo público para comprender los servicios públicos. En forma muy breve y resumida lo público desde la óptica de lo antiguo significa "cosa pública", que está abierta al pueblo. Esta connotación cambia en la edad media por cuanto las dos esferas, (público y privado) se mezclan en una unidad. Con la Constitución del Estado moderno lo público y lo privado nuevamente se separan, pero la segunda esfera queda superditada a la primera. Es decir, los intereses privados se subordinan a los intereses de la

comunidad representada por el Estado. Con el impacto de la crisis de la sociedad moderna sucede un proceso contrario: el Estado queda supeditado a los intereses de la sociedad.

Al igual que Habermas criticamos que de un exagerado Intervencionismo del Estado en los asuntos privados (económicos), a largo plazo coincida con la transferencia de competencia pública a corporaciones privadas. Al respecto concluimos que lo público debe ser gobernado desde el Estado pero a su vez la sociedad debe participar activamente fiscalizando o bien como cogestor de lo público.

En este capítulo (II parte), también se incluye un análisis del Estado como órgano encargado de la gestión de lo público. Al respecto hacemos referencia de los problemas que trajo consigo la concepción de un Estado benefactor, la necesidad de una reforma estructural profunda para alcanzar la eficacia y eficiencia estatal, pero a la vez impregnando la gestión pública de un contenido más participativo y democrático.

En este sentido, exponemos nuestras críticas al Estado que tiene como modelo la administración burocrática y clientelar, pero también al paradigma neoliberal que reduce al Estado a su mínima de expresión.

Al analizar los diferentes enfoques de gestión de lo público consideramos profundizar en el Nuevo Institucionalismo, por ser el paradigma que no plantea un debilitamiento de las instituciones políticas como los demás enfoques, sino por el contrario propone un refuerzo institucional con la participación de la sociedad civil para que dichas instituciones sean revitalizadas y fortalecidas a objeto que se tomen más eficaces y eficientes y así asegurar la gobernabilidad política en función del bienestar del pueblo.

El segundo capítulo lo hemos dividido en cuatro partes o subcapítulos: Unidad Problemática, Propuesta Técnica, la Ejecución de la Propuesta y la Evaluación de la misma.

En la Unidad Problemática presentamos algunos antecedentes del sector agua potable y saneamiento. Aquí se hace referencia a la creación del INOS, la crisis de este organismo al convertirse en un ente monopólico burocrático e ineficaz, también hacemos referencia a los problemas políticos y administrativos bajo la figura de Hidroven, hasta llegar a resaltar los puntos problemáticos de la empresa Hidroandes, los cuales justifican la realización de este trabajo de investigación.

Dentro de la propuesta técnica enunciamos algunos planteamientos dirigidos a encauzar la participación de las comunidades en el proceso de gestión del servicio de agua potable, así como algunas orientaciones para hacer más eficaz la empresa hidrológica prestadora del bien público.

En este subcapítulo es fácil observar que la propuesta central de nuestra investigación en la creación de la figura denominada **O.C.A.**, que significa literalmente: Organización Comunitaria del Agua, integrada por personas de la misma comunidad o parroquia donde se ejecuta la propuesta. Estas personas se denominan *Agentes de Cambio*, quienes son estimulados, capacitados y adiestrados desde la empresa estatal Hidroandes para que se incorporen como coprestadores del servicio en materia de concientización para crear cultura de pago al suscriptor.

En la ejecución práctica de la propuesta hablamos del periodo en que se crearon cada una de las organizaciones comunitarias y de la forma en que fuimos implementando la propuesta. Mientras que en la fase evaluativa exponemos los logros alcanzados así como los obstáculos y limitaciones encontradas durante la ejecución práctica de la propuesta técnica.

Finalmente, en el capítulo III exponemos a modo conclusivo la efectividad o no de los diferentes aportes teóricos al ser contrastados empíricamente.

# **CAPITULO I.**

## **PRIMERA PARTE:**

### **LA DEMOCRACIA COMUNITARIA**

#### **PARTICIPACIÓN Y COMUNICACIÓN: ESFERAS DE LA FORMACIÓN DE OPINIÓN Y VOLUNTAD POLÍTICA.**

Una respuesta a la crisis institucional de los sistemas políticos modernos de América Latina, por supuesto, a excepción del populismo, ha tenido que ver con la extensión de los derechos ciudadanos a sectores populares de la población que hasta ahora habían sido excluidos del sistema social.

En otras palabras, la única alternativa para la sobrevivencia del actual orden político es la "democratización de la democracia" mediante la participación activa de los ciudadanos en la vida pública.

Hasta hace poco, los criterios políticos que prevalecieron para proporcionar más legitimidad en los sistemas democráticos estaban fundamentados en la perfección del modelo plural competitivo. Esto es, modernizar los mecanismos de participación electoral a fin de seleccionar a la clase gobernante y así como corregir los problemas del régimen representativo, soslayando la importancia de solucionar el problema de fondo, como es la no-participación de las mayorías en la cosa pública. No obstante, este problema, en lo particular, ha sido motivo de preocupación por varios autores de la región. Incluso, desde hace tiempo atrás se ha planteado la necesidad repensar la democracia en el sentido de buscar su perfeccionamiento, no exclusivamente como ampliación de la representación a través de los mecanismos formales o ejercicios directos y tradicionales de la misma (a saber, procedimientos electorales y vigencias de instituciones parlamentarias), sino en un juego más complejo de

interpretación entre Estado y sociedad. Aquí cobra decisiva importancia las modalidades informales de representación, por ejemplo, a través de la ampliación de los espacios públicos y de los mecanismos de control social<sup>1</sup>.

En el fondo, una propuesta de revalorizar la ciudadanía como una forma de convivencia política, significa cuestionar con detenimiento el pensamiento político "demoliberal" en sus variadas formas, desde la populista hasta la tecnócrata, por cuanto el tipo de democracia ideado no articula lo social con lo político, sino, por el contrario, busca distanciar los grandes sectores sociales de la actividad política.

En América Latina las formas que adoptan este modelo en los regímenes democráticos existentes trajeron consigo una rápida formalización de la política que significó una separación cada vez más grande entre representantes y representados.

La representación, conceptualizada dentro de normas previamente establecidas y situaciones perfectamente codificadas que regulan las relaciones sociales, termina por hacer que el ciudadano se encuentre distanciado del parlamento o del gobierno y que el militante del partido se distancie de éste<sup>2</sup>.

En tal sentido, tales formas de participación concebidas en el marco de los parámetros formales, no se acercan al problema de la influencia que pueda ejercer la sociedad civil sobre quienes toman las decisiones y mucho menos pueden dar lugar a formas de protagonismo de los sectores populares (Víctor Martín; 1.990. P. 48-52).

La idea liberal de democracia en su versión modernizadora en la que su leit motiv es la eficiencia, ha exigido a los países de la región aplicar severas medidas de ajustes estructurales como una forma de insertarse en la dinámica globalizadora y salir de la crisis en que se encuentra. No obstante, detrás de esta propuesta neoliberal se ha agravado la desintegración social y por tanto ha contribuido a socavar las bases

legitimatorias de la democracia en tanto que produce déficit de la ciudadanía o comunidad (Lechner; 1.990. P. 104-110).

En este sentido, el avance de tenodemocracia, con su búsqueda frenética de eficiencia y competencia, reivindica la tesis expuesta por Robert Dahl, de un gobierno de los expertos. Tesis, que por cierto, propone el desmantelamiento del "gobierno de los partidos", a la vez que alimenta una peligrosa despoltización de los ciudadanos y en especial de los sectores populares por su impotencia de tomar parte en los procesos decisorios de la práctica política (Ramos Jiménez; 1.997. P. 108-114).

En efecto, todo el planteamiento neoliberales en el terreno de la formulación política siguen el mismo patrón ideológico de la democracia liberal cuyo presupuesto esencial, más allá de la tesis contra el absolutismo y de la separación de los poderes, no es otro que la exclusión de pueblo (soberanía popular) de los asuntos del gobierno.

De acuerdo a los precursores del pensamiento político liberal, la voluntad política de las masas o del pueblo constituyen una amenaza para todo el orden político, además dado los argumentos de la escasa formación ejecutiva y de la poca preparación política el pueblo no estaría en capacidad de jugar un papel activo en los asuntos del Estado. El colectivo social sólo puede legitimar a un gobierno mediante su "consentimiento" (Locke) y no a través de la participación directa. Es bueno destacar, que el único derecho político que el liberalismo ha reservado al pueblo es el de elegir a sus representantes. De acuerdo con Montesquie, el pueblo sabe elegir, pero no puede administrar por sí mismo, por cuanto no conoce los lugares, las ocasiones, los momentos para aprovecharse de ellos. Por esa circunstancia se hace indispensable la elección (Carrillo Batalla; 1.983. P.255.)

No obstante, debe resaltarse que los liberales modernos (Tocqueville, Mill) cambiaron esa suposición. Locke, Montesquie y Rousseau creen que la democracia sólo es posible de forma directa y en zonas muy pequeñas.

Norberto Bobbio, una de las autoridades más relevantes del pensamiento político contemporáneo, plantea la tesis de la incompatibilidad entre liberalismo y democracia popular "*Un Estado Liberal* – dice Bobbio – *no es por fuerza democrático: más aún, históricamente se realiza en sociedades en las cuales la participación en el gobierno está muy restringida, limitada a las clases pudientes*" (Bobbio; 1986. P.33)

A partir del Estado Constitucional moderno sus más conspicuos representantes se oponen a la democracia directa de los antiguos y formulan, en cambio, la democracia representativa como el único gobierno popular posible en un Estado grande. Así por ejemplo, tanto los autores del Federalista como los constituyentes franceses estaban convencidos de que el único sistema político para un pueblo de hombres sería la democracia representativa; que es la forma de gobierno en el que el pueblo no toma decisiones que le atañen, sino que eligen a sus representantes que deben decidir por él, pero de ninguna manera pensaban que sustituyendo una democracia representativa degenerarse el principio del gobierno popular (Ibid.; P.33-35).

Según Sartori, para los constituyentes norteamericanos, Tocqueville y John Stuart Mill, el problema de la democracia no era de pocos sino de muchos; en otras palabras, era el problema de la tiranía de la mayoría (Sartori; 1.994. P.89).

Este pensamiento de exclusión social y contrario a la participación ciudadana en la actividad política ha permanecido sin mucha variación a pesar de los siglos que han transcurrido. La tesis de la necesidad de un gobierno de las "minorías" sobre el dominio de las mayorías, fue perfeccionada y bien fundamentada desde el punto de vista psico-social por los fundadores de la teoría de las élites. Getano Mosca no concibe un orden social muy desarrollado sin una "clase política" dominante, y Robert Michels declara, en forma similar, que las mayorías son incapaces de autogobernarse, necesitan de una minoría gobernante. Las masas, según

Michels, siempre están expuestas a la sugestión es fácilmente influida por la elocuencia de los grandes oradores. Por su parte Sartori, siguiendo la tradición Weberiana, aduce el argumento del parámetro poblacional para oponerse a una participación masiva de los ciudadanos en ciudades súper desarrolladas. Robert Dahl habla de "poliarquía", término que denota la elección y selección de las élites gobernantes.

Ahora bien, así como existe toda una tradición del pensamiento político liberal que ha suministrado el sustento teórico al modelo democrático representativo<sup>3</sup>, hay quienes se han preocupado por rastrear alternativas (dentro del pensamiento liberal comunitario) que incorporen al ciudadano al ámbito político y de hacer más perfectible la democracia no precisamente a través del mejoramiento de los mecanismos representativos<sup>4</sup>, sino mediante propuestas participativas y comunicativas. Nos referimos a la idea de una democracia comunitaria, recontextualizada en la medida en que se retomen valores y principios sustantivos para darle contenido ético a la práctica política.

No han faltado intelectuales del mundo político quienes irónicamente acusan al discurso participativo comunitario de ilusorio e irrealista, por cuanto las ideas (de algunos de los exponentes del comunitarismo) están fundadas en la democracia directa y genuina en el mundo antiguo.

Es cierto que el mundo ha cambiado: las sociedades han venido desarrollándose como la política transformándose, pero ello no debe ser excusa para justificar que la democracia sólo es posible en espacios "microsociales", o en culturas arcaicas. Es obvio, que el proyecto democrático de los antiguos (democracia directa) tal como fue concebido originalmente es inasumible hoy día, más esto no significa que se deba olvidar la herencia de la política y que busquemos alternativas políticas para profundizar la democracia.

Ante la frase lapidaria "malestar de la política" que pregonan los pensadores de la postmodernidad, el reto de los estudiosos de la ciencia

política es buscar fórmulas para hacer del concepto democrático una forma de vida real y concreta que los ciudadanos puedan practicar en sus respectivas comunidades. En este sentido, intentamos de llenar de contenido ético a la noción de democracia, mediante la postulación y aplicación de principios comunitaristas.

Compartimos con Habermas, el sentido de comunidad, el cual se genera mediante el énfasis en el diálogo y en la comunicación concisa y permanente entre los interlocutores, de esta forma se construyen espacios ideales para el entendimiento, conflictos y consensos, los cuales desembocan en futuras decisiones y acciones colectivas.

Si el objetivo fundamental del proyecto de investigación es lograr la participación activa de las comunidades (individual y colectivamente) en la gestión del servicio de agua potable, se hace imprescindible constituir los espacios ideales para la expresión de la opinión pública. Por esta vía podríamos iniciar los pasos (sin la ilusión de constituir un modelo político comunitario que sustituya el esquema representativo) para instalar una forma de vida pública<sup>5</sup>, por lo menos en lo que respecta al servicio que presta la empresa Hidroandes. Al tenor de este paradigma, durante la ejecución de la propuesta comunitaria se han ensayado diversos escenarios donde se han venido manifestando la acción comunicativa, estos escenarios son:

a) Reuniones entre los representantes de la empresa Hidrológica y los representantes de la empresa comunitaria. b) Reuniones públicas donde los actores principales son los usuarios (representado o no por la asociación de vecinos), la directiva de la empresa Hidrológica y los miembros de la empresa comunitaria. c) En un diálogo personalizado entre los miembros de la empresa comunitaria y los usuarios o suscriptores del servicio, fundamentalmente aquellos suscriptores menores.

El primer escenario donde se realiza la acción comunicativa generalmente se realiza en la sede del organismo estatal representados por

el Presidente de la Empresa y los directivos de la Organización Comunitaria. Fundamentalmente, estas reuniones se llevan a cabo para discutir problemas agudos relacionados al funcionamiento del servicio en las comunidades, de igual forma para tratar asuntos relacionados al desenvolvimiento de las cláusulas establecidas en el contrato del servicio. Estos escenarios intercomunicativos son propiciatorios de flujos entrecruzados de información entre las partes. Productos de estos encuentros la empresa estatal se ha visto obligada no pocas veces a cambiar algunas directrices políticas o algunas de las actividades de los programas de trabajo. Empero, lo importante de estos encuentros, a nuestro juicio, además de los frutos o resultados que generalmente ellos producen, es la institucionalización de la práctica comunicativa, que en definitiva es la que va a servir de coadyuvante en la construcción de procesos de formación y desarrollo de los canales de participación democrática al permitir que los ciudadanos diserten con los funcionarios de la empresa hídrica en el mismo nivel. La formalización de estos encuentros: comunidad organizada y empresa hídrica resulta un experimento democrático participativo sin precedente en la historia de la gestión pública de las empresas hídricas en el país. Es bueno destacar que generalmente los encuentros y reuniones sostenidas entre representantes de la empresa y la comunidad eran producto del conflicto por el malestar de los usuarios ante la no eficiente prestación del servicio y no producto de una estrategia del ente estatal para mejorar sus relaciones con la comunidad.

El segundo escenario se refiere a las reuniones públicas. Aunque los organizadores de esta actividad son los miembros de la empresa comunitaria, los protagonistas son los usuarios del servicio que asisten voluntariamente en bloque exponen sus quejas y problemas. Las características y las condiciones de este escenario son radicalmente diferentes al primer escenario. En este último se presenta un terreno ideal para la acción pública democrática, es decir los acuerdos o negociaciones

que allí se producen están marcados, por el enfrentamiento de opiniones, la diatriba cargada de pasiones y resentimientos en muchos casos.

En este escenario se materializa la libertad autónoma de los participantes en la medida que hacen uso de sus derechos al exigir y demandar un mejor funcionamiento en la prestación del servicio público. Así mismo, los representantes de la empresa hídrica hacen uso de este espacio para expresar sus puntos de vistas y explicar los procesos complejos y los diferentes problemas que se presentan para cumplir la meta primordial, como es el de prestar un servicio óptimo y de calidad. Entonces, puede apreciarse, ambos actores, comunidad y empresa, se encuentran y logran enfrentar un punto de vista dando lugar a la formación de una opinión pública más objetiva sobre un asunto de interés común, como es el servicio del agua.

En el tercer escenario, la comunicación no se da en un terreno público, como en los demás escenarios, sino en el plano intersubjetivo; entre los miembros de la empresa comunitaria (agentes de cambios) y los suscriptores del servicio. Estos últimos actores reciben de los primeros un mensaje de concientización acerca de la importancia que significa el agua para nuestras vidas y la necesidad de valorarla como un bien público. Esta práctica comunicativa ha sido implementada con un fin educativo para crear cultura de pago al suscriptor, la cual ha dado resultado efectivos en cuanto a la recuperación de la deuda existente en la mayoría de las comunidades. Este proceso educativo es, a su vez, un mecanismo democrático y comunitario que busca la vía del diálogo y consenso y así superar el viejo concepto de conseguir los propósitos con el impulso de políticas coactivas y represivas, tales como los cortes o suspensión del servicio, los cuales generan fuertes conflictos entre la empresa prestadora del bien y la comunidad.

En los referidos escenarios, fundamentalmente en los dos primeros, se están creando los espacios públicos donde los seres humanos (tanto

administradores del servicio como usuarios del mismo) se enfrentan unos a otros en iguales condiciones. Estos procesos de comunicación abierta entre las personas, según H. Arendt y Dewey, constituyen con el tiempo una forma de vida comunal.

Enfaticemos sobre el segundo escenario, el cual es el mecanismo ideal para llegar a la "comunicación abierta". Al respecto, debo confesar que si bien en muchos casos éste ha sido el mecanismo más efectivo para la solución de los conflictos, no precisamente a todos los problemas se les encuentra solución por esta vía. Por ejemplo, en algunas comunidades se agotaron las reuniones y fue imposible establecer el servicio en el tiempo esperado. No obstante, pese a esta situación adversa que generalmente ocurre en las empresas estatales debido a su incapacidad financiera para procesar efectivamente todas las demandas sociales, nos interesa particularmente destacar la importancia de la participación del pueblo en la cosa pública. A este tipo de participación H. Arendt lo denomina Libertad Pública, considerada por ella como una especie de Revolución permanente.

Si bien es cierto, al formular nuestra propuesta comunitaria estábamos convencidos de la imposibilidad de sustituir el modelo democrático representativo ni tampoco llegábamos al extremo del romanticismo de convertir nuestras comunidades en "pequeñas repúblicas cívicas" (Jefferson). Sin embargo, nos emocionaba la idea que aquellos usuarios y suscriptores, impotentes, unos y pasivos otros, pudieran encontrar un espacio público para que expresaran libremente sus ideas sobre un asunto tan vital para sus vidas como es el tema del agua.

Consideramos que ante un agotamiento de las formas representativas del poder público, una crisis endémica de los partidos políticos y en la medida que actualmente los medios de comunicación de masas condicionan y limitan la libertad de expresión de los sectores populares, es necesario fortalecer y defender la libertad pública en los espacios ganados por la participación ciudadana.

Estamos plenamente convencidos que una "Democracia Comunitaria", como la que estamos proponiendo, debe tomarse en cuenta algunos principios de la tradición liberal, como es el de la libertad de expresión. Sin este prerequisite los ciudadanos difícilmente se pueden comunicar e involucrar en los asuntos públicos. De allí que los espacios para la participación necesariamente son y deben ser amplios para dar cabida a la plenitud de opiniones. No puede haber censuras de ningún tipo.

Los defensores del liberalismo que por tradición han sido celosos con la libertad de expresión, inexplicablemente en las democracias modernas liberales, contrariamente la libertad de expresión es un valor disfrutado por un grupo privilegiado de la sociedad.

Quizás pueda plantearse como una hipótesis de trabajo que la restringida libertad de expresión para las grandes mayorías sociales incide directamente en la escasa participación ciudadana.

Siendo el servicio hídrico uno o, si no, el más importante de todos los servicios de utilidad pública, debido a su carácter vital para la humanidad, debe ser una materia en la que deben involucrarse todas las personas que se benefician del mismo. Incluso la discusión pública sobre el agua puede ser el medio más idóneo para articular la vida moral de los individuos con la vida pública. El tema del agua es común a todos, porque es un servicio público destinado a la salud del pueblo y en tal sentido, este servicio debe discutirse amplia y abiertamente por todos y no sólo por el personal técnico del Estado.

### **LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y PODER COMUNITATIVO.**

Al igual que Habermas, pensamos que ampliar y radicalizar las prácticas democráticas (como la libertad de expresión) hasta convertirse en las formas de vida e infiltrar todos los ámbitos de la vida social, terminaría

por imponer la autonomía del poder comunitario. Por esta vía Habermas pretende una especie de "revolución permanente" y cotidiana a través de la acción comunitaria. Domesticando la democracia se puede llegar a un control democrático de las estructuras de mercado y la burocracia. En este sentido, Habermas escribe:

"La fuerza integradora social de la solidaridad que no puede agotarse solamente de las fuentes de acción comunicativa, debe desarrollarse sobre las distintas y diferenciadas esferas de lo público, sobre los procesos jurídicamente institucionalizados de formación democrática de la expresión y de la voluntad y sobre el medio de derecho para poder imponerse también contra los otros dos mecanismos de la Integración social, a saber, el dinero y el poder comunicativo" (citado por Francisco Cortés, en Metapolítica. Liberalismo y Democracia Deliberativa. 9. Vol. 3. Enero- Marzo 1999. S/P). De acuerdo a lo citado por Francisco Cortés podemos aseverar que el planteamiento de H. Arendt de concebir a la ampliación de las libertades públicas como una revolución permanente tiene cierta similitud con una democracia radicalizada por Habermas en la medida que las asociaciones informales o formales de la sociedad logren la conformación de la opinión y de la voluntad pública y política, las cuales sirven para garantizar la conformación de un poder comunicativo que al institucionalizarse se convierten un poder legítimo en la medida que puede influir hasta trazarle límites a otras esferas sociales de acción, particularmente a los del mercado y la administración. Esta utopía Habermasiana de materializar una democracia radicalizada generando espacios de públicos políticos, los cuales desembocan en un poder comunicativo nos hace recordar a la vieja tesis de Rousseau a cerca de la soberanía popular en la que la participación política de los ciudadanos llegaban a determinar los acuerdos y consensos sobre los fines públicos. Seguramente, la diferencia entre ambos, es que en el modelo de Habermas, la acción comunicativa es guiada por una discusión racional

“condición ideal de lucha”, argumentativa entre los actores públicos y el Estado; mientras que en el modelo de Rousseau parece prevalecer, antes que una discusión libre racional plena de la persona, una forma de participación aclamativa a las consideraciones de “la mayoría” dando lugar a la voluntad colectiva.

Entre las especulaciones teóricas de J. Habermas, hemos encontrado una verdad empírica que la podemos demostrar en nuestra investigación. Se trata que mediante la vía de la razón comunicativa, Habermas alcanza algo que ya había perseguido, como es conciliar la razón con el hombre común.

Como es conocido en la historia política, en el mundo antiguo, en plena efervescencia de la democracia ateniense, los únicos con capacidad de razón eran los ciudadanos que vivían en la polis y por tanto podían opinar libremente en las asambleas públicas; en cambio el “hombre común”, no gozaba de ningún derecho civil y político porque se dudaba de la capacidad de razonamiento. Unas de las banderas del movimiento de la Ilustración fue precisamente la abolición de esos mitos odiosos contra la dignidad humana ya que se partía de los principios de igualdad y libertad universal (Arendt). No obstante, en el mundo moderno hemos podido conocer sistemas y ordenes políticos totalitarios en la que el hombre común es un “hombre masa” que no piensa ni reflexiona sino que aclama y aprueba las directrices políticas de los grandes hombres: caudillos, líderes y otras figuras transcendentales de la política. El derrumbe de las dictaduras militares fue proclamado como una nueva etapa redemocratizadora, pero en los modelos democráticos representativos se le ha negado la razón política al hombre común, toda vez que el modelo supone una forma de gobierno en el que el pueblo no toma decisiones que le atañen, sino que elige a sus representantes que deben decidir por él.

En cambio, la teoría de la “acción comunicativa” propuesta por Habermas supone que tanto los representantes del Estado como las

personas (público) organizadas o no están armados de sendos discursos; es decir, cada una de las partes al concurrir a un debate público (democracia deliberativa) posen una argumentación política racional y desde allí se producirán los acuerdos, negociaciones o concursos. En una democracia en donde el valor de la igualdad y libertad sea una ideal compartido por todos, la política, entonces, será entendida como una actividad racional para todas las personas sin ningún tipo de exclusiones.

A nuestro modo de ver, uno de los problemas que ha entrabado el desarrollo de la democracia venezolana desde el inicio de la llamada "era democrática", es su escasa comunicación con el público. Hasta ahora, las instituciones correspondientes a la administración pública mantienen una estructura de carácter burocrática que le impide un acercamiento con los ciudadanos. Este problema es patético en el ámbito nacional y en la empresa Hidroandes lo hemos venido observando con singular interés. Es importante destacar que durante la década del setenta hasta finales de la década del noventa, esta hidrológica no contaba con una estructura que se encargara de establecer y mantener una vinculación estrecha con la comunidad usuaria y suscriptora. Es a partir del proceso constituyente (1.999-2.000) en que las instituciones de carácter públicas están obligadas mediante ley a deslastrarse de las viejas trabas burocráticas y centralizadoras, los cuales le dan una imagen antidemocrática al Estado venezolano.

Una de nuestras principales preocupaciones, como lo hemos apuntado arriba en la introducción, es precisamente, cómo lograr que la empresa Hidroandes se convierta en una institución más entrelazada e integrada con su comunidad. Aclaramos que no se trata de sustituir el "poder estatal" por el "poder social", se trata, en todo caso de ampliar los derechos políticos al público. Para ello es necesario revertir la visión administrativista del Estado por una visión de cara a los ciudadanos.

En este orden de ideas, planteamos en nuestra propuesta de investigación un conjunto de estrategias comunicativas dirigidas a lograr una

Interacción más recíproca entre la empresa Hidroandes y las comunidades del municipio Barinas. Así, durante dos años (1999–2002) tiempo en que desarrollamos nuestra Investigación, tuvimos la oportunidad de participar en más de cien reuniones y asambleas públicas. De parte de la población usuaria y suscriptora del servicio escuchábamos una pluralidad de opiniones por parte de un grupo bastante heterogéneo de edad y sexo; su discurso tenía un basamento fundamentalmente reivindicatorio exigiendo una óptima prestación del servicio. Veamos el discurso argumentativo de la comunidad:

- La empresa de servicios estatal (Hidroandes) no atiende sus peticiones, muy lenta para resolver los problemas; alegan, generalmente, que el servicio es pésimo y dudan de su potabilidad. Como puede apreciarse, es un discurso bien tejido, que no dejando de ser real, sus críticas propaladas, en muchas veces, por sus líderes más populistas, ocultan una verdad subjetiva, como es la renuncia a cancelar el servicio que se les presta. En la acera del frente está el discurso de los representantes de la empresa hídrica.

Ante una evidente incapacidad para una prestación no óptima del servicio, los funcionarios de la Empresa Hídrica se escudan bajo los siguientes argumentos:

- La crisis económica que atraviesa la nación impide que el Estado erogue los recursos suficientes para la inversión en obras de salud pública.
- Su gran cantidad de quejas y reclamos en diferentes sitios de la localidad no permite una rápida y eficiente prestación de servicio.
- El complejo proceso técnico para operar la red de acueducto tiende a justificar una superioridad técnica sobre la social.

Se observa, entonces, que las partes que se encuentran en un escenario público dirimen los conflictos sociales desde su óptica particular.

A pesar de la no-identidad de ambos discursos, los actores llegan, generalmente a acuerdos y consensos. Algún curioso podría preguntar ¿Quién gana en esta deliberación pública? Si asemejamos esta contienda (deliberación pública) a un juego de ajedrez, podríamos decir que la partida quedaría en "tablas". Los primeros (la comunidad) conformado por personas sin status oficial ganan porque logran reivindicar el derecho a la libre expresión; pero ello, no es suficiente si es que deseamos llenar de contenido sustantivo y ético a la democracia. En este sentido, ellos (nos referimos al público) logran ser escuchados y reconocidos como actores sociales, motivo por el que su opinión se torna un poder comunicativo en la medida que sus propuestas son tenidas en cuenta para la solución de sus problemas comunes. Si estas prácticas participativas y de comunicación pública (Participación Contralora) llegaran a institucionalizarse y pasa a formar parte de una cultura política en la sociedad, estaríamos envueltos según H. Arendt y J. Habermas en un proceso revolucionario (democrático) permanente y cotidiano. Empero, también la otra parte (el Estado mediante sus empresas públicas) logra restablecer la autoridad y recuperar la credibilidad, requisitos necesarios e imprescindibles para alcanzar la eficacia y mantener la legitimidad del orden político. Pero definitivamente en la medida que asistamos a la extensión del ámbito público, esto es masificar las discusiones sobre los asuntos que nos son comunes a todos los ciudadanos, en esa medida se logra profundizar la democracia y así será sometido cada vez más el Estado al control popular.

### **NOCIÓN DE COMUNIDAD.**

"La Comunidad" (a diferencia como la pueden entender los alemanes)<sup>6</sup> está referida a la atención hacia las virtudes democráticas de la

ciudadanía activa, necesarias para paliar los males del individualismo irrestricto de la moderna vida burguesa ( Bernstein; 1998. P. 20-30)

Esta definición un tanto dogmática no difiere mucho a la que nos daba Hegel en su tiempo de juventud. Este pensador, según Habermas, encontró en la modernidad un gran problema: el extrañamiento entre el individuo y la comunidad. En términos políticos, esto planteaba el reto de buscar vías de conciliación de la vida privada con la vida estatal, desgarradas con la Comunidad. La polis era para Hegel el referente de una comunidad en que la libertad se realiza en el Estado, pues la libertad consiste en la participación en la vida pública, en donde el Estado era la Comunidad. En otras palabras, la polis era la bella imagen de la libertad en la Comunidad, de una vida cotidiana no ajena a la vida pública. Empero más adelante, Hegel descubre un elemento que estaba ausente en la antigüedad; la libertad subjetiva, una libertad que no podría existir en la polis. En la "Filosofía del Estado". Hegel trataría de conciliar estos dos momentos, uno de la antigüedad y el otro moderno; el primero recuperará el principio del Estado como vida comunitaria, y el segundo momento de la libertad subjetiva. Se trataba entonces de construir una nueva racionalidad estatal en la que el individuo se reconcilie con la comunidad. ( Cfr. Rhina Roux; 1.993. P.133–136) Hannah Arendt y John Dewey reconociendo que la industrialización de las sociedades (para su caso de estudio la norteamericana) producía un eclipse del público, por lo que preveía la necesidad de alentar la comunicación abierta, cara a cara, mediante la vida comunal, en tanto ideal ético. En este sentido, Dewey veía la necesidad de desarrollar públicos y comunidades locales como condición para que el público pueda identificarse así mismo.

Este punto de vista es rebatido por liberales anticomunitaristas, quienes aseguran que las comunidades homogéneas "cara a cara" frecuentemente están basadas en rígidas reglas de exclusión. Para ellos, un fuerte sentimiento de comunidad, propio del comunitarismo republicano,

presupone "los de adentro y los de afuera". No obstante, compartimos con C. Lefort, que a estas alturas, todas las concepciones comunitaristas dogmáticas han sido superadas, entendiéndose "Religión Civil" de Rousseau, la cual estaba asociada a la idea de una sociedad, de una comunidad consigo misma. Así mismo el "Republicanismo Cívico" de Jefferson asistido por una integración homogénea de los grupos sociales en defensa de su identidad.

La idea de una comunidad liberal más moderna la encontramos en J. Rawls con su "Teoría de la Justicia" en su búsqueda de una sociedad más ordenada. En Ronald Dworking con la propuesta de "Liberalismo Igualitario" donde se propone la concreción de una democracia comunitaria fundada en igualdad, la libertad. También en A. Gramsci, a través del concepto de hegemonía perseguía un consenso a fin que el Estado evitara el uso de la violencia contra sus correligionarios. En Habermas mediante la propuesta de la "acción comunicativa" para la construcción de espacios públicos políticos, nos hacían ver su interés por una democracia radical comunitaria.

Si bien esta tendencia, desde el punto de vista ontológico, mantiene vigente el ideal de participación activa de la mayoría de las personas de un espacio geográfico determinado en los asuntos de interés colectivo, no es menos cierto que la misma respeta principios liberales como la individualidad, la tolerancia y el pluralismo.

Es decir, ya no es imprescindible "la homogeneidad moral" (Habermas) para que sobreviva la identidad cultural, un fuerte sentimiento de identidad comunitaria no aprueba ningún tipo de exclusión de género, raza y status socioeconómico. No obstante, esta tendencia comunitaria moderada mantiene el principio de que todos somos creaciones de la comunidad como totalidad y, por lo tanto, somos parte de una cultura y lenguaje común.

De acuerdo a esta óptica comunitarista moderna, la organización es una pieza fundamental para lograr la meta realizada de los proyectos comunes. A pesar de enfoques como el de los actores de la teoría elitista (R. Michels entre otros) quienes afirman que "toda organización es en esencia oligárquica", y también a pesar de los post modernos que sostienen que la organización es una amenaza humana, la comunidad sin organización no existe como tal; pues se le haría difícil, o sino imposible alcanzar, cristalizar sus metas colectivas. No son las acciones individuales, sino las colectivas ( promovidos por una organización) las que ayudan a tejer las redes de poder y les dan sentido a las comunidades mediante prácticas sociales y solidarias, que mantenidas en el tiempo forman parte de una estilo de vida. Por otra parte, es bueno destacar que, la inexistencia de una vida asociativa comunitaria abona el terreno para un modus vivendi individual (individualismo posesivo) así como, para el desinterés y la apatía política.

Empero, esta noción de comunidad ideal que nos proponen los precursores del comunitarismo no encuadran perfectamente con la realidad política del estado Barinas, donde no se encuentran desarrolladas los conceptos de solidaridad e integración social y organización popular. Como se sabe, Venezuela por ser un país capitalista se han promovidos valores y principios contrarios o sino reñidos con una conciencia comunitaria. Así, valores y principios como la propiedad privada, el culto al ego, la competencia, son incompatibles con el interés común, la solidaridad y la integración comunitaria.

De allí que, consideramos pertinente, para lograr nuestra misión de incorporar las comunidades en el proceso de gestión del servicio de agua potable y de saneamiento, crear los vínculos comunitarios mínimos en las zonas que hemos seleccionado para instrumentar nuestro proyecto de investigación. En ese sentido, se buscó un acercamiento a objeto de crear organizaciones comunitarias de agua en cada parroquia seleccionada.

Siendo un requisito importante para pertenecer a estas organizaciones la necesidad que sus integrantes pertenezcan o vivan en la parroquia respectiva y que posean cierta vocación de servicio social comunitario.

Por otro lado, la idea de que los integrantes de la asociación comunitaria deban pertenecer o vivir en la misma comunidad donde se realizaría el proyecto, y que tuvieran cierta vocación por el trabajo social y comunitario, nos remonta a lo planteado por los teóricos del comunitarismo, es decir, a la necesidad del vínculo y de la identificación de los individuos con su comunidad. Al escribir nuestra propuesta, nos parecía lógico que las personas seleccionadas (agentes de cambio) para prestar un servicio en la comunidad tuvieran arraigo vivencial en ésta, debido a que de esta forma mostrarían mayor preocupación y apego por canalizar la solución de los problemas (relacionados con el servicio de agua) existentes en las comunidades de la parroquia donde ellos pertenecen. En otras palabras, se trata de seleccionar personas de la comunidad cuya actuación tuviera motivada por un interés común (Rosseau), concepto que hemos preferido llamarlo **solidaridad comunitaria**. Por ejemplo, la tarea de concienciar a las personas para que hagan un buen uso del servicio, responde a una actividad de solidaridad con la comunidad, es decir, por el bienestar de sus congéneres (Dworkin) Esto significa sembrar conciencia, toda vez que si desperdiciamos el agua hoy nos puede hacer falta mañana. De igual modo, para cumplir la misión de inculcar cultura de pago al suscriptor moroso, los agentes de cambio requieren de cierto nivel cultural y capacidad de diálogo y así poder forjar una cultura de diálogo en la comunidad hasta que los suscriptores acepten por la vía del consenso y de su conciencia ponerse al día con el servicio. Otro ejemplo, de solidaridad comunitaria mostrada por los agentes de cambio es la relativa a la actividad de organizar reuniones a objeto que los usuarios debatan sobre los problemas relacionados con el asunto de agua ¿Qué mejor tarea a ser desarrollada por una persona preocupada por el bienestar de su

comunidad? Definitivamente estas responsabilidades no son aptas para individuos desafectos e indiferentes de los problemas que atañen a su propia comunidad.

Por su puesto, ya hemos señalado la dificultad que en una sociedad capitalista como la nuestra se concrete en la realidad un proyecto donde impere la noción de comunidad. De allí que los Agentes de Cambio realizan todas estas actividades no exactamente por amor al arte y al trabajo comunitario. Ellos, ciertamente, están motivados por una razón economicista (utilitarista) y saben perfectamente que de acuerdo a la intensidad de trabajo concientizador y comunitario que realicen obtendrán más Ingresos, toda vez que estos trabajos (servicios comunitarios) influyen directamente en la cultura de pago y por tanto en la recaudación. (Es bueno destacar que los agentes de cambio ganan de acuerdo a la recaudación obtenida mensualmente en la parroquia respectiva.

Aquí queda evidenciado la relación dialéctica entre el interés individual y el interés colectivo. En nuestro trabajo investigativo hemos descubierto que estos dos conceptos se retroalimentan; uno necesita del otro y viceversa. La libertad individual subjetiva (en esta sociedad capitalista) nos conduce a satisfacer nuestras necesidades subjetivas fundadas en el amor del dinero y en el afán al lucro. Pero esta libertad sólo es posible en la medida en que luchemos por un mundo más vivible, más racional en donde impere la convivencia humana, el espíritu colectivo, en una palabra, donde exista comunidad.

En este sentido este trabajo humildemente ha logrado con éxito esa gran preocupación de muchos filósofos: conciliar la vida privada con la vida pública; pues las empresas comunitarias que proponemos para que preste sus servicios a Hidroandes no son simplemente asociaciones que se interesan exclusivamente en el bienestar privado e individual, sino que realizan una amplia labor por el bienestar colectivo de la comunidad.

### **LA DEMOCRACIA COMO IGUALDAD POLITICA: la reivindicación del ciudadano dentro de su comunidad.**

Construir un modelo de sociedad igualitaria y participativa, ciertamente, corresponde a una dimensión utópica de pensamiento humano, pero ¿qué es la política? Es una actividad racional del pensamiento y, por tanto, supone reivindicar el derecho a la propia utopía ( Víctor Martín; 1.996. P. 216-220).

En este sentido no tenemos ningún problema de "pretender lo imposible para lograr lo posible" (Weber). Quizás no se trata de invocar aquella utópica prédica democrática " el gobierno del pueblo para el pueblo y por el pueblo". Pero lo que sí es cierto es que la política - parodiando a Agapito Maestre - que basa su éxito en el estrechamiento de los espacios de participación ciudadana está cavando su tumba. Por tanto, una de las salidas planteada al agotamiento de la forma "democrática- representativa" es la del ensanchamiento de los límites de participación políticas de las democracias existentes, aunque ella signifique replantear bases y principios teóricos y filósofos del concepto democrático.

Ante el derecho al sufragio, como la modalidad participativa más universal de las llamadas democracias "formales o reales" (derecho político concedido cada cierto tiempo), es oportuno discutir la necesidad de ampliar los derechos ciudadanos con el objeto de profundizar la democracia. Este planteamiento nos lleva a desempolvar la vieja discusión filosófica acerca de los principios básicos de la democracia, la libertad y la igualdad.

A nuestro juicio, uno de los grandes problemas políticos que enfrenta hoy la democracia es la desigualdad política y social. Como es conocido por todos, el tipo de democracia a la que nos estamos refiriendo ha negado rotundamente derechos políticos y sociales a los ciudadanos, fundamentalmente a las clases más desposeídas. Salvo el derecho al

sufragio, no existen otros derechos a la que los ciudadanos puedan acceder con facilidad. Además no por el simple hecho de que el derecho al voto sea universal, existe una real igualdad política.

Tradicionalmente son las élites de los partidos políticos y de los grupos económicos quienes históricamente han disfrutado de las garantías constitucionales. Esta distinción social asemeja a estas clases privilegiadas a una especie de nobleza política usufructuadora de los derechos democráticos conquistados a fuerza de duras luchas por el colectivo. Los derechos de opinión pública, los derechos de elegir y de ser elegido para ocupar cargos o responsabilidades dentro de la estructura de poder en los partidos o en cualquier tipo de organización social han sido usurpados por las formas caudillistas de liderazgo. Al respecto, A. Maestre escribe: *"Si no existen absolutos ni élites que detecten el poder, todos los ciudadanos habrían de reconocerse entre sí como iguales y libres todos ellos han de tener las mismas oportunidades y derechos a ser oídos públicamente y tenidos en cuenta sus propuestas"* (1.999. S/P).

Estas inequidades o desigualdades políticas existentes en nuestras sociedades representan el lado anti-ético e Inmoral de la democracia representativa. El discurso democrático comunitarista, en cambio, pretende resolver el asunto de la desigualdad y de la reconstrucción de una verdadera democracia a través del concepto de ciudadanía.

En una democracia comunitaria, los grupos tradicionalmente excluidos del sistema político y social, (quienes se han sumergido en un submundo privado e individual) deben proporcionárseles las condiciones y garantías para que participen libremente en los asuntos públicos que los afectan directamente mediante el ejercicio de una ciudadanía activa. Aquí la ciudadanía activa invoca la noción de civilidad, la cual ha sido muy vinculada a los derechos humanos. Se trata de reivindicar el "derecho a tener derecho" (H. Arendt). Este principio según N. Lechner (apoyándose en Arendt) significa el derecho humano en que se fundamenta toda

comunidad. Al Invocar la civilidad, se exige no el Imperio de la Ley - el Estado de Derecho – sino también la ciudadanía, la comunidad de ciudadanos (Lechner; 1991. P. 580). Ser ciudadano, entonces, significa sentirse responsable del buen funcionamiento de las instituciones que respetan los derechos del hombre.

La idea de ciudadanos nos lleva a desempolvar el concepto roussoniano de “voluntad general”. Pero este concepto contextualizado, no implica necesariamente la renuncia a los intereses particulares de las personas y ceder estos intereses a un orden político superior, como supone el contractualismo de Hobbes y Rosseau. Se trata de lograr un consenso o unidad entre la diversidad y pluralidad de intereses para la defensa de los derechos humanos o de la elaboración y ejecución de proyectos de interés común. En la medida en que los ciudadanos trabajan día a día y luchan juntos denodadamente por la conquista de sus derechos y por el bienestar de su propia comunidad estarán construyendo su propio espacio público político (Habermas. Estas experiencias participativas en el ámbito comunitario, a diferencia de las esporádicas oportunidades de participación electoral, pueden llegar a constituirse en una forma de vida. La democracia, como dice Agapito, no es algo dada una vez por todas, sino algo que se construye día a día.

En este orden de ideas, C.Kohn suscribe que la vitalidad y devoción de un sistema político democrático no depende en forma absoluta del entramado social básico sino de la práctica cotidiana de los valores democráticos como la justicia y equidad. (1.999. P. 41-49).

Según el discurso democrático-comunitarista, la democracia carece de toda sustancialidad ética, si ésta se desentiende de los principios morales de justicia y solidaridad. La ayuda mutua, el compartir colectivo, los proyectos comunitarios en aras de lograr el bienestar social y colectivo constituyen modalidades de practicas participativas y comunitarias importantes para construir una cultura política democrática.

Son estas líneas referenciales teóricas y filosóficas las que nos pueden ayudar a ensayar un modelo de democracia comunitaria alternativo y superior al paradigma democrático liberal que ha excluido la mayoría de la población de sus derechos ciudadanos. Así, esta propuesta de trabajo tiene su inspiración ontológica en el comunitarismo, en la medida que pretende lograr el bien común entre los ciudadanos; empero, sin soslayar valores importantes del liberalismo como la igualdad, la justicia, el pluralismo, la libertad de expresión, entre otros derechos políticos básicos.

Entre las pruebas empíricas de una democracia comunitaria que ensayamos en una localidad específica del estado Barinas (municipio Barinas), están las siguientes: a) la forma igualitaria en que los miembros de la empresa comunitaria se distribuyen el recurso monetario producto de las ganancias obtenidas por sus servicios prestados a la empresa estatal hídrica, b) el liderazgo colectivo como se dirige la organización y c) la distribución equitativa de las tareas aprobadas por la mayoría del grupo.

El consenso absoluto de los nuevos actores comunitarios (que también llamamos agentes de cambio) de aceptar una distribución equitativa de las ganancias obtenidas indican un comportamiento social-igualitario de las personas que viven en la comunidad. Aquí la trayectoria kantiana seguida por J. Rawls parece tener consistencia, habida cuenta, que estos nuevos actores hayan elegido racionalmente principios de justicia e igualdad para su organización. Aunque no debe olvidarse que este comportamiento igualitario se produce en un contexto comunitario.

Por su puesto, que esta justa distribución de las ganancias o riquezas (R. Dworkin) necesariamente va acompañada de la distribución equitativa de las tareas, actividades y compromisos establecidos en los planes de trabajo aprobado por el grupo. En una reunión pública con la comunidad, dice Apollinar Briceño, uno de los miembros de la organización comunitaria *"todos hacemos el mismo trabajo y en la misma cantidad y, por lo tanto, debemos ganar igual, hasta yo que soy el presidente hago igual y también"*

*gano igual que el resto de mis compañeros".* Hasta ahora en las cuatro empresas comunitarias creadas, en las cuatro parroquias del municipio Barinas este principio igualitario ha funcionado perfectamente como una práctica política que tiende a convertirse en una forma de vida, a pesar de que en nuestro país aún sobrevive el antiguo modelo político democrático liberal.

### **LA JUSTICIA COMO SOLIDARIDAD SOCIAL.**

Una de las virtudes del sistema democrático venezolano aunque presionado por la demanda de los sectores populares, ha sido la masificación de la educación en todo el territorio nacional. Sin duda ello ha permitido que en nuestras comunidades exista una importante cantidad de recursos humanos que han cursado al menos la educación básica con deseos de superación y desarrollar sus capacidades y habilidades en función de contribuir a la grandeza de su país y al bienestar de su propia comunidad. Sin embargo, esa gran masa social históricamente ha sido excluida de la participación en la vida política, económica y social del país. Es por ello que el discurso racional instrumental, alegando una supuesta incapacidad y falta de preparación de los sectores populares, ha sido orientado a legitimar la elección de un recurso técnico por encima de la participación social.

Contrario a este discurso legítimamente de la razón técnica, en la que se alude a la incapacidad cívica del hombre común; J. Dewey es muy optimista y sostiene la capacidad que tienen los seres humanos para actuar y juzgar inteligentemente siempre y cuando se les proporcionan las condiciones adecuadas.

Precisamente, nuestra "propuesta comunitaria" parte de la firme convicción en los "poderes creadores del pueblo", en las capacidades y

energías que existen en los pequeños espacios sociales para sumarse a la competencia por la prestación de los servicios públicos en sus propias comunidades. De allí que un principio de justicia social significa dar una oportunidad a las comunidades organizadas para que formen sus propias empresas, y así pueda participar en la coprestación del servicio de agua potable en las respectivas parroquias involucradas en el proyecto.

En cierta forma, darle oportunidad a grupos de personas de la comunidad, que todo el tiempo de su existencia física han sido considerados como ciudadanos de segunda clase, es un asunto de solidaridad o de justicia social y no de compasión. Tal como lo define Victoria Camps: La solidaridad constituye la "Condición de Justicia", en la medida que viene a compensar las insuficiencias de esa virtud fundamental. Empero, en ningún caso, esa virtud debe estar asociada a la compasión o lastima hacia los pobres y oprimidos; tampoco debe identificarse con la beneficencia, filantropía o caridad (Citado por C. Kohn; 1.999.P. 46).

En todo caso, la solidaridad debe concebirse no sólo como una virtud ética hacia los desamparados o excluidos del sistema social; también corresponde a una ética política y jurídica en el sentido de devolver la condición de ciudadanía que les había sido conculcada. Repetimos con insistencia, no se trata de una obra de caridad "a los pobrecitos criatura de Dios", se trata del reconocimiento a los derechos legítimos que dignamente les corresponde como ciudadanos, según la justicia y según la ley. Es lo que hemos sostenido junto con Habermas como la "inclusión del otro".

De acuerdo con Fernando Calderón, desde la perspectiva individualista mercantilista los excluidos serían considerados "necesitados" y no "ciudadanos". A simple vista, el término necesitados, por cierto muy utilizado por la sociología contemporánea, obedece a un enfoque asistencialista y paternalista, cuyo trasfondo político - ideológico es la promoción y defensa de ciertos valores como la tolerancia, la compasión, siempre ocultando el

resquebrajamiento de otros valores como la solidaridad y la defensa de algún tipo de igualdad.

En cambio, si tenemos una sociedad en la que sus ciudadanos se tratasen como iguales, el Estado estaría obligado moralmente a proporcionar a todos las mismas oportunidades materiales para que puedan acceder a la esfera pública, y desde allí se les tengan en cuenta sus reivindicaciones. En consonancia con A. Maestre: sí concebimos al Estado como centro asistencial, el resultado, es que el trato a los individuos serán como clientes y no como ciudadano. La propuesta comunitaria que hemos desarrollado, lejos de contemplar una salida populista y clientelar, se fundamenta en el "principio de ciudadanía" (solidaridad), habida cuenta que se le reconoce derechos tanto al individuo como al colectivo que viven en las comunidades específicamente donde la empresa hidrológica presta un servicio público. Relativo a ello, existe toda un basamento jurídico - político (Ley orgánica de Régimen Municipal, Ley Orgánica de Prestación de Servicio de Agua Potable y Saneamiento, Constitución Nacional, etc.) que garantiza la participación de las comunidades en la gestión del servicio de agua potable. No obstante, por encima de normativas legales, los ciudadanos están llamados a participar en los asuntos que le atañen directamente; y un asunto en el que los ciudadanos deben participar activamente es precisamente el relativo al servicio de agua potable. El slogan de Hidroven es categórico al respecto: "El agua está en nuestras vidas" y sin ella no podemos vivir. De allí que partimos de la premisa que los más interesados por mejorar la calidad del servicio de agua son los mismos usuarios y suscriptores que viven en sus respectivas comunidades. Sin embargo, la casi totalidad de estos grupos humanos permanecen marginados al no concedérseles una oportunidad para que se involucren como usuarios activos en el proceso de gestión del servicio.

Esta fue una realidad política que nos conseguimos al plantearnos esta investigación. ¿Cómo era posible, siendo el agua un servicio público fuera totalmente extraño al pueblo? Es decir, los usuarios y suscriptores (el pueblo) recibían el servicio de agua más no tenían ingerencia alguna en el proceso de producción y prestación del mismo. En otras palabras, los usuarios eran simples espectadores e impotentes de intervenir en la transformación de esa realidad en la cual ellos están inmersos. Por tanto, nuestra propuesta plantea incluir a estos usuarios en actores y protagonistas en la cristalización de un proyecto de interés social y colectivo, específicamente para el bienestar de su propia comunidad.

En tal sentido, la personalidad moral (J. Rawls) de la Empresa Hidroandes, no debe catalogarse de bondadosa al involucrar a las comunidades organizadas en el proceso de gestión del servicio. Simplemente esta empresa estatal está actuando mediante principios de justicia, que obedece también a un proyecto racional del Estado para lograr su eficacia política mediante el mejoramiento de su capacidad gerencial de administración de lo público, nos referimos a la empresa Hidroandes.

## **SEGUNDA PARTE: GESTION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS**

### **UNA DEFINICION DE LO PUBLICO PARA COMPRENDER LOS SERVICIOS PUBLICOS**

una definición de lo público ampliamente difundido, e incluso aceptada por la intelectualidad política universal, pertenece a la antigüedad. La misma hace referencia a la cosa pública (Cicerón), que significa "abierto al pueblo", "visible a todos", dominio de la gente, susceptible a ser debatido ampliamente por la ciudadanía. En fin, lo público es lo conocido por todos como un bien de todos. Esta definición de lo público tuvo mucha vigencia y

aplicación práctica en el mundo antiguo en el cual existía una clara evidencia de distinción entre las esferas públicas referida a la acción de las personas movidas por una conciencia colectiva en aras del bien común y la esfera privada relativa a la utilidad de los individuos. En la ciudad griega, por ejemplo, la esfera de la polis está separada de la esfera del oikos en la que cada uno ha de apropiarse aisladamente de lo suyo.

En la Edad Media esta contraposición entre público y privado pierde validez por cuanto ambas esferas se mezclan en una unidad y pueden ser tratadas como objeto del derecho privado. Bobbio reconoce que en la época del feudalismo el derecho privado toma la supremacía ante del derecho público (Bobbio; 1997. P32). Empero, con la caída del feudalismo y la Constitución del Estado moderno sucede la emancipación del poder político tanto del poder religioso como del poder económico, por lo que se crea una escisión entre las esferas pública y privada. De acuerdo con Bobbio a la tesis contractualista, se conoce le como la "publicitación de lo privado", que no es otra cosa que la subordinación de los intereses privados al interés de la colectividad representada por el Estado que invade y engloba progresivamente la sociedad civil. En otras palabras, se trata de la primacía de la razón pública (poder público) sobre la razón privada, como único poder omnímodo para garantizar la seguridad y la felicidad de los individuos.

Entonces, a partir de allí, lo público es lo que corresponde al Estado, los servicios del Estado son personas "públicas" que tiene un oficio público, los establecimientos de la autoridad son "públicos. Por su parte, la esfera de lo privado alude a la exclusión de la esfera del aparato estatal, a lo que corresponde a los asuntos domésticos, económicos y religiosos (Cfr. Nuria Cunil Grau; 1997. P. 223-235). Lo público (Estado) y lo privado se aceptan durante largo tiempo como esfera única. Es hasta el impacto de la crisis de la sociedad moderna, cuando lo público es reclamado como un lugar de convivencia social. Este hecho desde luego, provoca la revisión del Estado como garante del universo de lo público, toda vez que la administración de

lo estatal -según Berrones Uvalle- significó –simultáneamente la administración de lo público expropiando la sociedad un espacio por demás importante cuando los individuos tienen necesidad de identificarse públicamente. De aquí en adelante surge un proceso inverso: El fenómeno de la “privatización del Estado”.(1.998. P. 182-185).

Es bueno destacar que el proceso de “estaficación de la sociedad” a la “privatización del estado”, según Nuria. C. Grau, puede darnos una lectura de la irrupción de intereses privados particulares en la esfera pública estatal expresados con la puesta en marcha de mecanismos neocorporativos de organización de las demandas sociales y de la elaboración de las decisiones pública, no sólo por las presiones directas de los intereses económicos organizados para asegurar su protección, sino como forma de contrarrestar la ampliación virtual de la esfera de lo público.

Precisamente, con relación a este último, a Habermas le preocupa que de un exagerado intervencionismo estatal en la esfera privada (que es la traducción política de esos conflictos) a largo plazo coincida con la transferencia de competencias públicas a corporaciones privadas y con el proceso contrario de justificación del “poder estatal” por el “poder social”, en tanto que la esfera pública – social experimenta pues no sólo una recomposición sino una abierta descentralización al dejar mediar entre el Estado y la Sociedad para entregarse a aquél. Por otra parte, más allá de las fronteras de esta esfera, la extensión de los derechos políticos posibilita la propia ampliación del público, el que sin embargo, permanece acotado como público de “electores”. A su vez queda crecientemente disgregado y mediatizado por la única esfera pública que ha adquirido relevancia: las organizaciones y partidos actuando en nombre de intereses particulares. Mientras ellos desarrollan un rol político activo, imbricados a tal grado que más parecen órganos de él, la mayoría permanece silenciosa (cfr Nuria Cunil Grau; 1.997. P. 34-40). Por su parte el Profesor C. Khon apoyándose en Arendt tiene la misma preocupación de Habermas, en

cuanto se pregunta cuál es el espacio social para encontrar la existencia de lo público; si en el espacio de la sociedad civil o el de la comunidad, toda vez que entre el individuo y el Estado puede existir diversas mediaciones que no necesariamente inhiben las tendencias individualistas, sino que incluso las fortalece. Por la vía de una interacción de la libertad (y no simplemente de la idea de libertad) es como hallamos el espacio de lo público (Astorga, 2000; cit. en Discurso político y crisis de la democracia (2000. P. 57-63).

Sobre la misma temática Grau Cunill se pregunta, si la noción de sociedad civil (categoría política que surge precisamente a partir de la desestatización de la sociedad) no recorta en extremo el ámbito del ejercicio de lo público desde la sociedad. *“La noción de sociedad civil, en tanto centra su atención en su dimensión legal – y por ende, formal – restringe a los sujetos sociales, pudiendo resultar excluidos; por ejemplo, las luchas indígenas o campesinas en general, las prácticas informales que dan un nuevo contenido a las propias actividades públicas”* (1997; P. 62-63).

La crítica liberal al intervencionismo estatal advierte en la medida en que las políticas económica, cultural, familiar y de bienestar devienen provincias de la administración estatal.

No obstante, la experiencia que muestra hoy la sociedad moderna liberal es una concepción utilitaria y moderna del espacio público, la cual implica forzosamente la inclusión de unos (grupos sociales privilegiados) y la exclusión de otros públicos sociales (las mayorías populares).

En esta misma dirección, la tesis de la Escuela de Frankfurt sostiene que la democratización de la cultura, y la comunicación es una pseudo democratización de algo que no es ni cultura, ni comunicación real, en tanto que el público literario clásico se divide en una minoría de expertos razonadores no públicos y una gran masa de consumidores públicos (Cfr. Andrew Arato y L. Cohen; 1999. S/P.). Así mismo, este enfoque critica el concepto normativo de opinión en la sociedad capitalista contemporánea,

pues lo que hace pública a la opinión, lo que legitima su influencia, es la manera en que se hace presente y el acuerdo amplio que es capaz de expresar. Sin embargo, son los técnicos de propaganda los que predominan en los medios de comunicación y en la medida que relacionan los temas y se definen las agendas "desde arriba", por pequeños círculos de los poderosos y/o de ricos, desaparece la posibilidad de encontrar una verdadera "opinión pública" que pueda surgir de un debate público.

Este enfoque, como puede apreciarse, echa por tierra la posibilidad de constituir un espacio público democrático donde los ciudadanos puedan expresar libre y soberanamente debido a la acción manipuladora que ejercen los medios de comunicación modernos.

En pocas palabras, presentamos la siguiente conclusión: Si bien es cierto el intervencionismo estatal expropió a la sociedad de sus espacios naturales para su expresión; el proceso inverso, el de la privatización (o desestatización de la sociedad) no significó precisamente la conquista de un espacio público libre de dominación externa.

De allí que el gran reto de la modernidad es construir un nuevo concepto de lo público más democrático, que no esté bajo la amenaza del péndulo que marca una rutina excluyente entre intervencionismo estatal y desestatización de la sociedad. Ambos esquemas han reducido lo público para la expresión de círculos sociales muy cerrados. A este proceso lo podemos llamar paradójicamente "privatización de lo público".

Una vez esbozado algunos enfoques de lo público, pasamos a formular un concepto propio para adaptarlo al tema del agua potable. En ese sentido criticamos la óptica contractualista, toda vez que este enfoque sólo concibe lo público como una variable determinada por el Estado. Por otra parte, además de compartir la obligación del Estado como principal responsable por que los servicios deban ser proveídos con carácter obligatorio y en óptimas condiciones a todo el conglomerado social en forma igualitaria, consideramos, desde nuestra perspectiva comunitarista, que este bien

público (el servicio de agua potable) para ser definido como tal, debe tomar en cuenta a los ciudadanos en la formulación de las políticas públicas así como en la coprestación del servicio.

En ese sentido nos planteamos desde nuestra investigación la necesidad de revisar y ampliar el concepto de "servicio público. Así nos propusimos darle un carácter más "público". Una de las estrategias para lograr la efectividad de nuestro planteamiento fue la de someter el tema de agua potable a una discusión abierta de cara al público en la que los ciudadanos pudieran expresarse en torno al tema. En estos debates abiertos que lográbamos producir encontramos la asistencia de un "público" no exactamente consumista (tal como lo criticaban los seguidores de la escuela de Frankfurt) sino un público crítico, que además de no conformarse con exigir mayor calidad del bien demostraba en muchas oportunidades demostró ser conocedor del origen de las causas estructurales de los grandes problemas que ocasionaba las deficiencias en la prestación del servicio. Esta forma de interactuar de los suscriptores (o usuarios del servicio) con la empresa y compenetrarse con el asunto del agua potable es lo que hemos denominado "participación contralora."

Es decir, un público que delibera con un poder argumentativo capaz de construir a la formación de una opinión referente a la temática del agua como bien de todos. No obstante, así como logramos descubrir la existencia de un grupo importante de razonadores de este bien público, también nos encontramos con una gran cantidad de personas que desconoce cómo les llega el agua a sus casas, pues son extraños al proceso de potabilización del agua; precisamente, porque el tema del agua no ha sido debatido ampliamente por el público

De allí que sostenemos la premisa de que el antiguo modelo empresarial de Hidroandes prestaba un servicio "público" "no público". En palabras más sencillas, se prestaba un servicio "para el pueblo" pero "no desde el pueblo". En razón a este problema de alta burocratización de la empresa se

planteaba la necesidad que Hidroandes se abriera a la población consumista del bien para que conociera sus procesos internos y externos que hacían posible el suministro del servicio. Para tales efectos, se establecieron estrategias democratizadoras, a saber: programas de reuniones públicas, celebración de talleres participativos y educativos del agua, creación de brigadas escolares del agua, visitas a las plantas, entre otros programas (ver anexo) dirigidos a hacer público el tema del agua habida cuenta que este tópico estaba confinado a una discusión técnica en donde sólo participaban los funcionarios de la empresa.

Empero, además de buscar la forma de concienciar a los suscriptores del servicio y hacerlos familiares y conocedores del bien, consideramos que otra forma de desprivatizar este bien público era incorporar a los mismos usuarios como coproductores del servicio mediante la forma de cogestión. Así los usuarios (público-consumidor) pasan a un estadio superior como coprestadores del servicio. Esto lo denominamos "participación cogestora". De acuerdo a estos dos últimos razonamientos es que aceptamos el slogan de HIDROVEN que dice: "El agua un servicio de todos". En este sentido negamos rotundamente el concepto contractualista muy difundido, como es que el agua es un servicio público porque el Estado está obligado a suministrarle a toda la población. Contrario a este enfoque reduccionista sostenemos que el agua es un servicio público, porque sus suscriptores tienen derecho a participar en la formación de una opinión pública para controlar la gestión de la empresa prestadora del servicio y también, organizadamente, pueden participar activamente en la gestión y prestación del servicio hídrico. Concluyendo: para nosotros lo "público" está determinado fundamentalmente por la "participación contralora" de los usuarios y la "participación cogestora" de la comunidad organizada.

## **LA REFORMA DEL ESTADO Y LOS CAMBIOS ADMINISTRATIVOS EN EL SECTOR AGUA POTABLE.**

A partir de la crisis del Estado en su versión interventora de lo social, suscitada en América Latina en la década de los 80<sup>1</sup> comienza a ganar terreno la idea de una profunda reforma estructural del Estado y su concomitante aparato administrativo.

Así el proyecto de reforma estatal que se concreta en Venezuela con la COPRE en 1.984, pretendió ser una de las vías más expeditas para darle una nueva institucionalidad política al Estado ante una evidente quiebra tanto en el orden económico que no le permitía cumplir el rol de redistribuidor de la riqueza social como en el orden político caracterizado por un debilitamiento de la representatividad de las instituciones políticas.

Existen personalidades de las ciencias sociales, quienes sostienen que detrás del proyecto de reforma del Estado, está en boga el discurso neoliberal conservador que explica la crisis económica en los Estados de América Latina por "exceso" de democracia social (y también política); es decir, ésta (la crisis) es consecuencia de la sobrecarga de demandas de la población hecha a los Estados y a los sistemas políticos (Lander, Edgardo 2.000. P. 59-68). Por tanto, plantea la necesidad de redimensionar el Estado para que cumpla funciones mínimas (en aspectos específicos del área social) y dejar de intervenir en la economía y, en su lugar, sean los sectores privados que se ocupen de la esfera económica y el mercado que se encargue de regular los desequilibrios sociales.

Sin negar que esta versión tenga un cierto fundamento teórico, debe resaltarse que la antigua concepción del Estado benefactor que surgió para atemperar las desigualdades sociales y garantizar el bien común y proteger a los más desvalidos, lejos de cumplir estas promesas que se ofertaban electoralmente como valores de una democracia social (o Estado Social de derecho), devino en una suerte de cultura de estadalatría, que

ungió al Estado en un superestado con una fuerza moral incontrastable. Así, el Estado- según Berrones Ovalles- se convirtió en el protagonista principal del acontecer social, político y económico. De este modo, fomentó el populismo mediante la creación de clientelas políticas acostumbrados a vivir en un régimen de concesiones, cuotas de poder y trato privilegiado, hasta conformar una red de poderes y presiones, contrarios, precisamente a la justicia distributiva.

Por otro lado, no menos peso teórico tiene el discurso democrático liberal que sostiene que el cambio paradigmático en la concepción de un nuevo Estado menos centralista, más flexible y abierto a la sociedad es consecuencia de la misma dinámica socio política que busca el ensanchamiento de los espacios públicos para la participación ciudadana.

Bajo estos imperativos, la administración pública, como órgano ejecutor del gobierno en representación del Estado, está llamado a deslastrarse de viejos vicios clientelares, burocráticos y centralizadores que le dan una visión magra y autoritaria al sistema político. Como contra cara a ello, cobra fuerza la idea de concebir la gestión de lo público bajo los parámetros de modernización relativa a la mejora de los niveles de eficacia y eficiencia, pero a la vez impregnando la gestión pública de un contenido más participativo y democrático.

Afortunadamente, al menos para Venezuela, no pudo instalarse con fuerza el proyecto modernizador neoliberal que pretende reducir al Estado a su mínima expresión.<sup>2</sup> Pues de lo que se trata, en todo caso, no es eliminar ni reducir al Estado sino de transformarlo por uno más eficaz y eficiente con atribuciones delimitadas, descentralizado, moderno y democrático.

En ningún momento se trata de un acecho contra la administración pública. Por el contrario, se plantea hacer más eficiente las instituciones del Estado, debe suponerse en consecuencia, dotar a éste (el Estado) de fortaleza y de mayor autonomía y capacidad multifuncional a la administración pública para que cumpla su función normativa ante los

ciudadanos. Esta perspectiva es perfectamente entendible y comprensible, en la medida que es difícil para el Estado delegar aquellos compromisos y responsabilidades estratégicas en virtud de su incidencia sobre los derechos sociales; tales son los asuntos relativos a los servicios públicos (como el agua, por ejemplo) los cuales no deban ser privatizados por sus implicaciones éticas, morales y políticas que puede acarrear al Estado. "*El agua es vida*" reza el lema de la empresa hídrica y por ello mismo resulta cuesta arriba negociar con ella, y lucrarse por la provisión de este alimento indispensable para la vida humana. A lo sumo, al Estado se le ha permitido cobrar el costo del servicio, es decir, el transporte del líquido hacia los hogares. Por otro lado, la privatización de un servicio básico sería una medida impolítica desde todo punto de vista, en la medida que el Estado necesita para su legitimación ante la sociedad demostrar su eficacia cumpliendo una digna función social. En términos de Lipset, el sistema está obligado a mantener su legitimidad, engendrar y sostener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad.

Para alcanzar ese Estado legítimo y eficiente se procede en Venezuela la desconcentración territorial y así desmontar el viejo monopolio "político – burocrático". Uno de estos monopolios que centralizó a partir del año 1.943 la construcción de grandes redes de acueductos, la operación, mantenimiento y comercialización fue el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS). El INOS se suprime en el año de 1.990 y se da inicio al proceso de modernización del sector Agua potable y Alcantarillado con la creación de la Empresa C.A. Hidrológica Venezolana (HIDROVEN) con carácter de casa matriz, y diez (10) empresas hidrológicas para cubrir las necesidades del sector en todo el ámbito nacional. Hidroandes, una de estas empresas hidrológicas se le asigna la responsabilidad de prestar el servicio hídrico en las zonas geográficas de influencia a los estados Mérida, Trujillo y Barinas.

Al respecto consideramos necesario hacer la siguiente contratación teórica-práctica: Si bien es cierto fue racional la decisión tomada por el Estado venezolano de suprimir al INOS, por convertirse éste en un monstruo burocrático e ineficiente e ineficaz, como comúnmente se le ha criticado, también es verdad que el modelo adoptado, concebido bajo el concepto de desconcentración territorial, dejó intacto los problemas de burocracia, Ineficiencia e Ineficacia gerencial. Así mismo, dicho modelo gerencial no modificó en absoluto el viejo modelo de gestionar lo público, toda vez que permanecía la dicotomía: empresa estatal suministradora del bien público y comunidad usuaria receptora del servicio.

Por tanto, es necesario innovar o trascender la visión de una administración pública sobre la base de la burocracia y más allá del mercado que tome en cuenta la participación de las comunidades.

### **GESTION DE LO PUBLICO: NUEVOS ENFOQUES. CONCEPTO.**

El campo de las ciencias administrativas hay una concepción generalizada que se presenta como irrefutable y es que el paradigma burocrático parece estar llegando a su fase final.

Sobre la crisis del modelo administrativo burocrático ha surgido una pléyade de escuelas o enfoques: Administración Pública Comparada, Teoría Moderna de la Administración, Análisis de Políticas Públicas, Nueva Administración Pública y Neoinstitucionalismo. Si bien estos enfoques no encuentran consenso para reemplazar el paradigma lógico de gestión pública si parecen coincidir en la necesidad de introducir cambios (modernización) en el modelo de gestión y entender los asuntos públicos (Bañón; 1.997. P. 77- 96).

Los cambios a que se refieren tienen que ver en la preocupación para reducir el déficit fiscal (y las consiguientes privatizaciones y

desregulaciones), la búsqueda de calidad en la prestación de servicios públicos con la inevitable orientación al cliente, fenómenos de desconcentración (funcional y Territorial) la mayor participación en la gestión por parte de las organizaciones no gubernamentales entre otras propuestas de cambios para la transformación y/o modernización en las formas de gestionar lo público.

Estos enfoques tienen un gran impacto en la reorganización, estructuración del aparato público en América Latina, especialmente para las empresas estatales. Las empresas hidrológicas del Estado venezolano no escaparon a esta racionalidad administrativa.

#### **a) el enfoque del new public management.**

El modelo alternativo al burocrático que propone la doctrina del New Public Management estriba en el reemplazo de los métodos burocráticos por métodos manejados por el mercado para la provisión de bienes y servicios producidos por el gobierno. A tal efecto, uno de los cambios sugeridos se orienta a abolir el monopolio en la provisión de los servicios a partir de la introducción de los principios de la competencia (Cfr. Cunill Grau; 1.997. P. 236-237).

Bajo esta orientación, en lo que respecta a los cambios en la organización del servicio público, se traducen sobre todo en su descentralización funcional o territorial y en la flexibilidad de la gestión. En tales sentidos, incluyen la especialización organizacional, especialmente a través de la separación de los roles de financiado, comprador y proveedor y de funciones comerciales y no comerciales. La creación de agencias autónomas o semi autónomas para llevar a cabo funciones de la administración pública, modificaciones de los estatutos de entidades públicas para aumentar su autonomía financiera y administrativa; y la desreglamentación de ciertos sectores del servicio público a fin de que los contratistas privados y/o organismos no gubernamentales tengan acceso a

campos de actividad en lo que había antes un monopolio (Ibid. P. 237-238). El objeto declarado de todos estos cambios, ya lo hemos dicho, es la persecución de una mayor calidad en la prestación de los servicios públicos.

En suma, el enfoque de mercado del New Public Management o "The entrepreneurial management paradigm" asume implícitamente que el sector público y el sector privado son similares en su esencia y responde a los mismos incentivos y procesos. Que las agencias gubernamentales pueden ser visualizadas como campos empresariales, los cuales funcionan mejor en un ambiente competitivo. Así, su filosofía está basada en la convicción de que la gerencia del sector privado es superior a la de la administración pública. Por tanto, la solución que adopta este modelo, de acuerdo a Savore (1995; P. 113), consiste en la transferencia de las actividades de gobierno al sector privado a través de la privatización y de la contratación exterior (contracting out. Pero, habida cuenta que ellas no son válidas en todos los casos, la solución efectiva es transferir las prácticas de la administración de negocios a las operaciones de gobierno. Es la "reinversión de gobierno" postulada por Osborne /Gaebler. ( Idem; P. 238-240).

En efecto, En Venezuela, las empresas hídricas que se desprenden o nacen del antiguo INOS van asumir algunos de estos instrumentos y cambios modernizadores de la Nueva Gestión Pública, por ejemplo, estas empresas se convierten en empresas autónomas, al mismo tiempo adquieren la modalidad de "empresas mixtas"; es decir, se les concibe como instituciones públicas pero de carácter privado en cuanto al manejo operativo. En el caso de la Cordillera Andina. C.A. (Hidroandes), sus estatutos le permiten la posibilidad de flexibilizar los mecanismos para la participación privada. De esta manera la empresa está legalmente capacitada para transferir actividades de su competencia al sector privado. Así se procedió a la

contratación externa para realizar obras de operación, mantenimiento y para la gestión comercial.

**b) críticas al paradigma new public management.**

Bajo el argumento válido de que el aparato público se había convertido en un monopolio al servicio de los burócratas (sindicatos, funcionarios públicos, partidos políticos), y no a los servicios de los consumidores, el nuevo managerialismo se dirigió a asegurar que los servicios públicos fueran prestados de acuerdo con los intereses de los últimos y no del productor; y para ello era necesario romper con los monopolios mediante la liberalización del mercado, lo cual significaba la privatización (donde fuera posible) para que las fuerzas del mercado pudieran ofertar. Si esto no era posible, entonces, deberá procederse a la división de la administración pública en entidades separadas que competirán unas con las otras por el cliente y así ofrecer a los consumidores una oportunidad de rechazarlos donde no existía un único oferente. (G.W.Jones; 1.993. P. 36–40).

En otras palabras, este movimiento administrativo de separar en entidades pequeñas el aparato público se dirige a lo que se conoce como fragmentación, siendo sus nociones claras, la competencia y la especificidad funcional. Tal fragmentación, según Jones, se produce separando al adquirente del suministrador; al comprador del vendedor, al estratega del vendedor; y la elaboración de las políticas de las operaciones. Es decir, la vieja distinción entre política y administración. Así, la fragmentación de acuerdo al paradigma dominante, promueve la mercantilización, la contractualización (las bases de las relaciones) siendo el objeto la clientilización para servir a los intereses de los consumidores. (Ibíd.; P. 45).

Estas aproximaciones con pretensiones universalistas tuvieron eco en todo el mundo y fueron puestas en prácticas en los países desarrollados a

partir de los años 70, y a partir de la década de los 80. No obstante, este enfoque puede ser riesgoso si se pretende aplicar en otro medio sin la adecuada reflexión en circunstancias inapropiadas. Por ejemplo, como sostiene GW. Jones: *"La fragmentación y el operar a través de contratos suponen ciertas desventajas potenciales. Puede existir una pérdida del sentido del interés común, tanto en la consecución de los objetivos de una organización como la promoción de los valores de una Comunidad local o nacional"* (1997. P.46).

Esta alerta que nos hace Jones es lo que preocupa a no pocos estudiosos de la política que ven en la extensión del mercado una amenaza para la política y el declive del hombre público.

Al respecto, Lechner (1995. S/P) denuncia que el discurso neoliberal del public choice pretende extender explícitamente la racionalidad del mercado al campo político, lo que significa menor transparencia en las decisiones políticas y la consagración de criterios mercantiles en la política, tales como: el dinero, la competencia, el éxito individual. En este sentido, cambia el estilo político y el tradicional concepto de la política como servicio público deviene obsoleto.

Lechner, aunque no el único, también denuncia que el avance del mercado fortalece el ámbito de la coordinación entre privados en detrimento del espacio público, toda vez que asuntos que eran de competencia política ahora son privatizados. La privatización de los servicios públicos, según Lechner, es una clara forma de expropiación de lo público.

No obstante tiene que aceptarse a favor del mercado el fuerte argumento teórico de la optimización de los recursos (eficiencia). En ese sentido se posibilita una mejor calidad en la provisión del servicio al consumidor, lo que significa mayor énfasis en la preocupación por la gestión pública, pero principalmente en términos de productividad

económica de fomento a los mecanismos de mercado; más no con relación al ciudadano.

Según este nuevo paradigma de gestión pública, el nuevo protagonista es el "cliente consumidor" dejando al ciudadano en segundo plano. En ese sentido la autora Cunill Grau plantea un nuevo esquema basado en la relación mercado - público supone que la aparición en escena del actor cliente posibilita la pérdida real de la Instancia política. Ciertamente con esta nueva relación los políticos (parlamentarios, concejales) podrían sentirse alejados de temas de los que ahora ellos son apartados por un nuevo actor que reclamaría mayor calidad de servicio. Al respecto valdría la pena preguntarse. ¿Quién asumiría las funciones políticas de los políticos desplazados por el avance del mercado<sup>3</sup> Acaso, ¿los clientes?

Las respuestas a estas interrogante que formulamos las encontramos en Cunill Grau cuando dice que el avance que se produce al destacar la importancia del "cliente" es más aparente que real, pues la metáfora productiva para luchar contra la noción de "súbdito" que se somete pasivamente al ejercicio del poder político, conduce a resultados similares. *"En la práctica - dice Brugué (1.999) - el sujeto Interpelado es el poseedor de derechos individuales que actúa como comprador en el mercado y cuya satisfacción depende estrictamente de los recursos de poder, si no de dinero - de que disponga a fin de negociar los mejores términos a sus intereses. En este estricto sentido, el cliente individual reemplaza al ciudadano o sea al miembro de la comunidad que reivindica su participación activa en la definición de objetivos políticos, así como, su capacidad de perseguir intereses no individuales sino también colectivos"* (Cfr. C.Grau; 1.997. P. 251).

En el referido texto, se plantea dos cuestiones importantes de analizar, en primer lugar debe recordarse que la producción de bienes y servicios por parte de la administración pública se hace atendiendo a unos valores colectivos (no individuales) dentro de un marco normativo político -

ideológico. Precisamente, este enfoque sí le da el carácter público al servicio que presta el Estado bajo su modalidad administrativa. En segundo lugar, el reemplazo del "Ciudadano" por el "Cliente" dificulta la posibilidad de que los ciudadanos y la administración encuentren un nuevo ethos político que supere tanto a la forma burocrática y centralizada como a la pública – privada.

No obstante, frente a la creencia generalizada a cerca de una óptima prestación del servicio con calidad y eficiencia por parte de las empresas privadas, tenemos nuestras reservas. En la investigación que llevamos a cabo demostramos que la transferencia de responsabilidades al sector privado no necesariamente tiene una repercusión positiva para la empresa Hidroandes. Por el contrario, la experiencia que tenemos con los contratos celebrados entre la empresa hidroandes y las operadoras privadas para la gestión de los servicios comerciales (notificación) resultaron poco eficientes para la empresa estatal. A partir de esta mala experiencia con las operadoras privadas es que se propone la O.C.A. como un modelo alternativo para optimizar la gestión de cobro para la empresa hídrica.

A nuestro modo de ver, el amplio espacio ganado por el nuevo "managerialismo", que concibe la gestión del sector público con poca diferencia de la gestión de una empresa privada, es necesario tener presente la advertencia que formula G.W.Jones al establecer tajantemente la diferencia entre el sector público y el privado. Dice "... *La administración pública no es como la gestión de negocios. La administración pública sirve a los requerimientos del gobierno y el gobierno es dirigido por las propuestas políticas expresadas por los representantes electos del pueblo*" (Jones; 1.997. P.47). En efecto, los conceptos de clientes, competición tiene que ver más con la red conceptual utilitaria de culto al mercado y nunca con los valores y motivaciones democráticas, tales como la comunidad, democracia y ciudadanía.

## **EL NUEVO INSTITUCIONALISMO.**

Al igual que el Paradigma de la Nueva Gestión Pública, el neoinstitucionalismo intenta dar una respuesta a la crisis del Estado benefactor, pero desde un ángulo diferente. Según este enfoque no se trata de abatir al Estado o reducirlo a su mínima expresión como lo plantea el paradigma dominante fundado en el discurso neoliberal.

En todo caso, se trata de reestructurar al Estado sí, pero reenfocarlo de modo que trascienda tanto el enfoque burocrático como el de mercado remarcando su carácter público (Cunill Grau. 1.997).

En otras palabras, se trata de repensar un modelo de Estado que rediscuta sus estrategias para lograr sus fines esenciales relativas a la protección y ampliación de los derechos sociales y ciudadanos. De allí que entendemos que el neoinstitucionalismo lejos de proponer un debilitamiento de las instituciones políticas, tal como lo propone el enfoque anterior, plantea un refuerzo institucional para que las mismas sean revitalizadas y fortalecidas de modo que se tomen más eficaces y eficientes y así asegurar la gobernabilidad política.

No obstante, de acuerdo a March Y Olsen, debe entenderse que el rediseño o transformación del Estado está implícito una nueva modalidad de relacionarse (interactuar) con la sociedad. De acuerdo a este enfoque, es inútil ignorar la importancia que juegan las instituciones políticas y por tanto sugiere una relación interdependiente con la sociedad. Si bien es cierto, el nuevo institucionalismo reclama para las instituciones políticas un papel más autónomo, observa que el Estado no sólo se ve afectado por la sociedad, sino que también la afecta a ella (Katzenstein, 1978; Krusner, 1978 y otros. Citado por March y Olsen; 1993. P.-13).

En cierta forma, el nuevo institucionalismo parece nutrirse de la teoría gramsciana en su crítica contra la noción instrumentalista y reduccionista del Estado al incorporar a la sociedad civil a la estructura

estatal. Así para Gramsci – el Estado tiene dos dimensiones: la del Estado como sociedad política conformado por la burocracia los tribunales, policía y ejército; y la del Estado integral que incluye elementos que necesitan referirse a la noción de sociedad civil. Aquí la noción de Estado integral nos da a entender la visión de ampliar, o si no de democratizar, la estructura estatal con la incorporación de la sociedad civil. Por supuesto, esta visión forma parte de una estrategia política, ideológica para producir el “consenso social”.

Por su parte; el nuevo institucionalismo aporta los conceptos de cooperación social y cooperación pública – privada como alternativas para la solución de problemas de acción colectiva (Herrerros, Francisco y de Francisco Andrés; 2.001. P. 2-10). Este mismo enfoque pero con otras palabras, R. Agranoff, plantea la Gestión Intergubernamental (GIG) como una alternativa válida para la resolución de problemas públicos y supone la participación de distintos niveles de gobierno y de múltiples organizaciones tanto gubernamentales como privadas, habida cuenta que la existencia de intereses divergentes y también compatible conducen a la necesidad del desarrollo coordinado de políticas a través de redes de organización diferenciales e interdependientes en los que, la resolución eficaz de los problemas pasa por la puesta en común de las capacidades de diversos participantes (1.993. P. 87– 90)

En torno a la GIB han surgido múltiples enfoques. Uno de estos es la Gestión Cooperativa el cual supone convenios entre unidades de gobierno para la prestación, obtención o intercambio de servicios, así como para la creación de organizaciones orientadas a la consecución de objetivos comunes.

Como conclusión, Granoff sugiere, que debido a la necesidad de crear instituciones administrativas interdependientes a todos los niveles, se hace evidente la necesidad de unir los niveles de gobierno en una

estructura Interactiva para prestar los servicios del Estado de bienestar (ibid; P.104).

En definitiva, hemos podido apreciar como la cooperación se exige como valor central, especialmente cuando está implicada la necesidad de un abordaje multisectorial y/o cuando varios actores intervienen en la producción de un bien o servicio. Así mismo, la importancia creciente que adquieren, como hemos visto anteriormente, la interconectividad y las relaciones de confianza sugiere trascender la visión del contexto de acción de la administración pública sobre la base de burocracias, mercados y asociaciones para adoptar una visión que enfatiza en redes, comunidades e instituciones (Wolf, 1.996. citado por Cunill Grau 1.997; P. 273 y 274). De acuerdo a esta propuesta se asienta la teoría transorganizacional.

Los aportes del neoinstitucionalismo están dirigidos a lograr un compromiso sostenido en acciones colectivas que integren los mecanismos sociales informales como el carácter del diseño estructural. Así, un proceso interactivo continuo constituiría, según Cunill Grau, una condición básica para desarrollar expectativas, establecer acuerdos acerca de los respectivos roles y construir un ethos colectivo.

La noción de ethos colectivo viene asociado al concepto de coproducción y se refiere a la asociación del Estado con organizaciones privadas de servicio público en general, ONG y eventualmente, con comunidades y organizaciones de base en la que prevalece la lógica de la solidaridad en la producción de bienes públicos. Allí se remarca la necesidad de propender al fortalecimiento de la auto organización social, justifican desde luego la preservación de esa institucionalidad. Es bueno destacar, que la oportunidad que en este sentido ofrecerían las ONG para prever servicios adaptadas a las necesidades de públicos acotados, ha sido ampliamente reconocida, tanto como las economías de costos<sup>4</sup> que de ello pueden derivar (Idem; P. 297- 308).

Dentro de este mismo esquema conceptual (visión gerencial) se presenta la noción de social – política governance, el cual pone el acento en la co-regulación, cogobierno, coproducción, administración cooperativa, y en general, en las relaciones públicas – privadas en los niveles nacionales, regionales y locales.

En cualquiera de estas experiencias, según Cunill Grau, lo que importa resaltar es la horizontalidad de las relaciones y, en general, un modelo de administración pública privada que no responde ni a los patrones burocráticos ni a los inducidos por el new public management en su enfoque de mercado.

Las anteriores líneas teóricas generales nos ayudan a visualizar una salida a la crisis por lo que atraviesa la administración pública venezolana y su necesidad de transformarse para salir del atolladero en que la atrapa la lógica burocrática que le impide lograr los fines deseados con eficacia y eficiencia.

La crisis del Estado (como administración pública y como empresas públicas estatales con carácter privado de rentabilidad) se caracteriza en la actualidad por sus déficits de respuestas y soluciones a las comunidades y a la ciudadanía. Hidroandes, empresa del Estado que tiene bajo su responsabilidad el suministro de agua potable y saneamiento, no escapa de esta crisis institucional que vive el Estado venezolano.

Por tanto, es necesario una revisión filosófica profunda de las instituciones oficiales prestadoras de los servicios públicos, para buscar alternativas estratégicas que involucren a la sociedad civil en proyectos conjuntos (cogestión) con el Estado.

En cierta forma el neoinstitucionalismo puede darnos las herramientas teóricas necesarias para el estudio de una nueva forma de gestionarlo público, en la cual los ciudadanos participen de una manera activa. En este sentido, se tiene que entender que el agregado de los problemas individuales se puede convertir en necesidades colectivas. Para ello, los individuos tienen

que comprender que los problemas en común pueden tener solución institucional no simplemente con la intervención de las empresas públicas sino también con la vigilancia (participación contralora)) y activación comunitaria (participación cogestora).

Precisamente la orientación filosófica y política de nuestro proyecto de investigación está encaminada a lograr una simbiosis entre los dos entes fundamentales que hemos venido estudiando a lo largo del trabajo: la empresa estatal (Hidroandes) y la comunidad organizada (empresa comunitaria). Por ello hemos ideado una propuesta técnica cuyo propósito es desburocratizar el antiguo modelo de administración pública por un modelo gerencial más abierto y participativo con la inclusión de la comunidad organizada.

#### **EL CAPITAL SOCIAL Y LA RELACION ESTADO – SOCIEDAD.**

Diversos estudiosos del campo de la Sociología, la Economía y la Política han aportado un nuevo concepto para estudiar las relaciones entre las instituciones estatales y los grupos sociales comunitarios. Nos referimos al concepto de capital social. Por ejemplo, personajes como Coleman, 1.988, Teachman, Passch y Carver 1.977, conciben este concepto como una variable explícita para estudiar el fenómeno de la creación del capital humano. Por su parte, Putnan Uslaner, Boix y Posner explican la efectividad de las instituciones democráticas a través del concepto capital social; y en general, Putnan, Fukuyama, Knack, Keefer; Kenworthy conciben este concepto como un recurso para la solución de problemas de acción colectiva (Herreros F y de Francisco A; 2.001. P. 5 Y 6).

Quizás, debido a que el concepto de capital social es de reciente producción, muchos actores consideran que aún existe cierta vaguedad en su definición. Sin embargo, veamos algunas aproximaciones conceptuales

desde la óptica de Coleman y Bourdeau. Ambos definen al capital social como un conjunto de recursos disponibles para el individuo, derivados de su participación en redes sociales concretamente. Para Bourdeau, capital social es el agregado de recursos reales o potenciales que están unidos a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizados de reconocimiento mutuo (Ibid; 2.001. P.18)

Putnam en la obra "Making Democracy Work", estudia la influencia de capital social en la eficacia de los gobiernos regionales Italianos y descubre que en las regiones más desarrolladas predominan mayor influencia de capital social. Así por ejemplo, las formas de capital social consideradas como soluciones de los problemas de acción colectiva a que se enfrenta los individuos sin normas de reciprocidad y redes de compromiso cívico; entendiéndose por civismo de la comunidad (según Putnan) la densidad colectiva y la lectura de periódicos como el reflejo del nivel de información y del interés de los ciudadanos por los asuntos de la comunidad. Critican el trabajo de Putnan (Morlino 1.995) el problema de la duración de la causalidad, la cual se refiere a la ausencia de mecanismos entre el capital social y la eficacia de las instituciones. En tal sentido Boix y Posner (1.996) proponen tres mecanismos: en Primer lugar, el capital social proporciona información a los ciudadanos sobre el desempeño de gobierno. De esta manera pueden ejercer mayor contability (responsabilidad. En segundo lugar, el capital social en el seno de la propia burocracia favorece la cooperación entre burócratas y élites políticas con lo que se incrementa la calidad de gobierno en la comunidad política finalmente el capital social puede efectuar la naturaleza de las demandas ciudadanas, cambiando las diferencias desde intereses particulares hasta preocupaciones menos egoístas, es decir fomentando la virtud cívica. (Ibid; P. 18-21).

Al igual que Putnan, North sostiene que tanto el desarrollo capitalista exitoso como la consolidación de la democracia liberal surgen de una fuente común: las normas y redes de intercambio recíproco y solidario. Las

redes de intercambio, por su parte, se basan en la confianza que surgen de lazos de parentesco, vecindad, amistad etc. Según estos autores, el uso repetidos de stocks de reciprocidad y redes de actividades cívica también lleva a una "densificación del tejido social", condición necesaria para que haya una sociedad civil fuerte, ya que el capital social es transferible entre asociaciones y organizaciones de los más diversos tipos y entre los ámbitos económicos, políticos y socio culturales. Además, las redes de cooperación que cruzan los clivajes sociales nutren la cooperación cívica en el ámbito social (Durston; 2.000. P. 37 Y 38).

De acuerdo a Durston (citando a Portes Landolt y Evans 1.996), la utilidad práctica del capital social para la política pública ha sido cuestionada; empero, hay muchos estudios que coinciden y analizan una importante sinergia de la institucionalidad del capital social con el Estado para diversos propósitos. Por ejemplo, hay casos en que la política pública ha contribuido a la creación de capital social, habida cuenta que para lograr el "empoderamiento<sup>5</sup>" de sectores sociales excluidos y para aumentar el impacto de los servicios sociales es importante la creación de un fuerte compromiso del funcionamiento con la comunidad local. Esto, según Evans (1.996) contribuye a la civilidad. (Ibid; P. 37).

### **EL CAPITAL SOCIAL COMUNITARIO.**

El concepto de capital social comunitario, últimamente ha cobrado mucha importancia en el seno de las Naciones Unidas en la medida que ha sido utilizado sus herramientas teóricas para programas dirigidos a superar la pobreza en países subdesarrollados en donde este factor ha ocasionado fuertes problemas de ingobernabilidad política.

Según las Naciones Unidas, la asociatividad con contenido de capital social<sup>5</sup> puede jugar un papel clave en la negociación y en nuevos

arreglos contractuales entre el Estado, empresa privada y sociedad civil, aprovechando una presencia de actores sociales para una nueva triangulación de servicios con rendición de cuentas hacia los usuarios (Durston; 2.000. P. 32)

Si entendemos por Capital Social, según la óptica de Bourdeau, como el agregado de recursos reales o potenciales existentes en una comunidad local para interactuar con el gobierno en busca de soluciones de acción colectiva, entonces la **O.C.A.** pueden, perfectamente, concebirse como capital social.

Precisamente por intermedio de las **O.C.A.** se busca incrementar la calidad de la gestión de la empresa estatal (Hidroandes). Este Capital Social se compone la existencia de un grupo de personas de la comunidad capacitada para efectuar un trabajo de concientización destinado a formar cultura de pago en los suscriptores del servicio. Es bueno dejar claro una vez más, que Hidroandes, siendo una empresa pública, el Estado venezolano, debido al estancamiento económico que lo ha caracterizado últimamente, se ha eximido de suministrarle recursos financieros para su funcionamiento, por lo que dicha empresa está obligada a lograr la meta de autofinanciarse operativamente mediante políticas que le ayuden generar sus propios recursos por la vía de la recaudación.

En este sentido, la empresa Hidroandes (como todas las empresas hidrológicas), al crear una asociatividad estratégica con la comunidad organizada, comienza a ser más independientes del Estado, es decir, el concepto de administración de la empresa tendrá un sentido más cooperativo y menos estatista, pero también menos privatista. Por esta vía es que vemos el camino para alcanzar la publicación ( o democratización) del servicio de agua, la cual es una meta a lograr en nuestra propuesta investigativa.

Por otra parte, el concepto de Capital Social representado en **O.C.A.** no sólo debe medirse como una política pública efectiva para lograr el fortalecimiento institucional de la empresa Hidroandes, sino como un recurso

humano potencial que contribuye al enriquecimiento del tejido social en las comunidades seleccionadas en la propuesta comunitaria.

Es importante destacar que, si bien es cierto, en las comunidades locales del municipio Barinas existen asociaciones civiles, verbigracia las asociaciones de vecinos, caracterizadas por procesar las demandas de necesidades exigidas por el colectivo, parecieran no ser suficientes desde el punto de vista cuantitativo ni cualitativo para canalizar con éxito todo el cúmulo de necesidades insatisfechas por los pobladores. Al menos, ello fue un elemento que logramos visualizar y así exponemos en la unidad problemática de nuestra investigación. De allí que, ante el fenómeno de grandes problemas sociales acumulados de diversas índoles y pocas e ineficientes organizaciones civiles, era menester pensar en potenciar las estructuras organizativas para atender problemas específicos de las comunidades. En cierta forma, la creación de la propuesta **O.C.A.** sumada a las asociaciones civiles existentes ha logrado densificar y hacer más efectivo el trabajo cívico y de acción solidaria en las comunidades locales donde se presentan problemas relacionados con el servicio de agua potable.

## NOTAS DE PAGINAS

### CAPITULO I. PRIMERA PARTE

1.) La forma de vida pública sólo se da cuando la mayoría de los ciudadanos, o al menos una parte considerable de los mismos, se identifican con la vida pública, valoran los asuntos públicos más que sus propios intereses privados y toman parte activa y continua en el manejo de estos (C. Khon, Carlos. Discurso político y crisis de la democracia. UCV-Venezuela 1.992. p. 52).

2.) Según C. Lefort, no se trata de menospreciar la función de la representación política, sencillamente no puede haber verdadera representación, si el juego político se halla circunscrito a una élite, escapando al entendimiento y a la capacidad de intervención de otros modos de representación surgidos dentro de la sociedad, tales como asociaciones comunitarias.

3.) La democracia liberal con el tiempo ha adoptado varias formas. por ejemplo, la tecnodemocracia según Duverger aparece luego de la segunda guerra mundial y consiste fundamentalmente en una suerte de complementación entre el poder político tradicional (democracia liberal representativa) y el nuevo poder técnico administrativo, orden político que se expresa bajo la forma de un estado fuerte y activo con capacidad de lograr un amplio consenso (Jiménez 1.991.).

4.) CALDERON, Fernando y Dos Santos María. R. Revista nueva sociedad "representación y gestión política en la crisis. (Clacso. Argentina 1.962).

5.) Los nuevos actores comunitarios, son llamados también agentes de cambio y son miembros de la empresa comunitaria que la comunidad organiza con el objetivo de participar como coprestadores del servicio de agua a la empresa Hidroandes

6.) De acuerdo a John Dewey, (1927), la semántica del término "comunidad" en Norteamérica es muy distinta de las tradiciones culturales en Alemania en toda utilización positiva del término comunidad, en Alemania de hoy en día, se encontrará con el escepticismo de aquellos que sospechan ahí mismo efectos antidemocráticos. Quien quiera que clame por más comunidad en este país cae de inmediato bajo sospecha de ser un tanto anticuado o un ideólogo siniestro. (Cfr. Bernstein, Richard "Idea de comunidad en la tradición programática norteamericana". Revista mexicana de ciencias políticas y sociales año XLIII, Nros. 172 – 1998).

## **CAPITULO I. SEGUNDA PARTE.**

1.) Con la pérdida del dinamismo del proceso de sustitución de importaciones hacia los comienzos de la década del 60, el conjunto de los países de América Latina se vio afectado por una grave crisis económica que estalla precisamente cuando la mayoría de los países no pueden cumplir religiosamente con el pago de la deuda externa. Esta crisis llegó tarde Venezuela, como consecuencia de los elevados ingresos petroleros y altos niveles de reservas internacionales. Fue solo en febrero del año 1.983, con el llamado "viernes negro", cuando en respuesta a la baja depresión del petróleo en el mercado internacional y una fuga masiva de divisas que amenazaba con dejar el país sin reserva (Lander; 2.000, P.91).

2.) Este proyecto en Venezuela tuvo un contundente rechazo por los sectores sociales organizados: sindicatos, centros de estudiantes, asociaciones civiles, las agrupaciones políticas de orientación social demócrata y de izquierda y de la población en general. La resistencia a este proyecto conservador se manifestó en manifestaciones y protestas en todo el país.

2.) El mercado, según F. Calderón y M. Dos Santos (1991) es incapaz de presentar, coordinar y / o brindar un imaginario social común, generando un vacío en la población que apela a una lógica individualista para "salvarse", y socavando los lazos de solidaridad social ( Revista Nueva Sociedad)

3.) Jean Seaglo (1.993) inspirado en el enfoque institucionalista de la empresa, expresa: "El límite de la empresa no es como la teoría clásica, asimilable a la apropiación privada por la empresa de un puesto en el mercado. Se pasa del mundo de la empresa al de la organización, es decir a un sistema de relaciones entre individuos fundamentalmente heterogéneos en el mercado". (Revista Política y Sociedad Año 1.993. N° 13. P.127). Puede observarse, que el análisis neoinstitucionalista va más allá de la búsqueda de la maximización de la ganancia. En todo caso, da lugar a una concepción más compleja de valores, de móviles y de intereses de acción.

5) Para Putnan la importancia del Capital Social para las estrategias de superación de la pobreza y de integración de los sectores sociales excluidos está en la manera en que complementa el "empowerment" ("empoderamiento" o "facultamiento". El empoderamiento en el contexto de una estrategia social es un proceso selectivo consciente e intencionado que tiene como objetivo la igualación de oportunidades entre los actores sociales. El criterio social es de transformación de sectores sociales excluidos en actores y de nivelación social( Durston; 2.000. P.32 -38).

## **CAPITULO II**

## **UNIDAD PROBLEMATICA**

### **ANTECEDENTES DEL SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO.**

Como ya se ha señalado, en la era del Estado paternalista la gestión del agua potable y saneamiento estaba a cargo del Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS). Desde 1.943, fecha de creación del INOS, hasta el final de la década del 80 este importante organismo público, cumplió con una excelente labor en pro del desarrollo estratégico del Estado y de la sociedad venezolana. Durante este periodo histórico, cuando el país gozaba de una bonanza económica envidiable, el Estado venezolano hizo cuantiosas inversiones para construir una red de acueductos en el ámbito nacional.

No obstante, en la medida que el modelo benefactor empieza a agotarse el Instituto de Obras Sanitarias concomitantemente pierde su razón de ser, por convertirse éste en un monstruo burocrático, inoperante, e ineficaz en lo que se refiere a la misión de prestar un óptimo servicio de agua potable y saneamiento. (Ver capítulo I; P. 44). En consecuencia de ello, las autoridades nacionales idearon un nuevo modelo de gestión, y se acordó así crear Hidroven, empresa matriz, lo cual agrupaba a diez empresas hidrológicas regionales con el objeto de cubrir las necesidades del sector en todo el ámbito nacional.

Ahora bien, cuando han pasado más de diez años en que se decide abolir la figura monopólica del INOS por la de Hidroven, convendría analizar los avances modernizadores al respecto. En este sentido, el Presidente de Hidroven (1.999 -2.001) Ing. Alejandro Hitcher Marvaldi hace el siguiente resumen crítico:

Del diagnóstico realizado al sector, podemos señalar que el servicio de abastecimiento de agua potable y saneamiento en Venezuela se caracteriza por:

-Una gran dispersión y confusión con relación a la responsabilidad que tiene el sector en

las distintas entidades del poder público nacional; con el sector tienen que ver (analizando sólo al poder ejecutivo) los Ministerios de Ambiente y de los Recursos Naturales, Salud y Desarrollo Social, Infraestructura, Producción y Comercio y Finanzas; así como, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Municipales.

-Concentración de las funciones de rectoría (Sanidad Ambiental y Financiera y de prestación del servicio, en una sola entidad (Hidroven) perteneciente al Poder Ejecutivo Nacional, lo cual pone al ciudadano en una clara desventaja en un servicio básico indispensable y de carácter monopólico. Y en tercer lugar, el Ing. Hitcher manifestó, la existencia de una escasa valoración del servicio por parte de prestadores y suscriptores (Revista Vital de Hidroven). Año 2, N° 7. 2.000.

A este enfoque crítico hacia Hidroven se le suma el hecho que este organismo no cumplió a cabalidad<sup>1</sup> con la misión encargada de transferir a los estados y municipios la responsabilidad de la operación y manejo de los acueductos. En este sentido, los criterios utilizados para criticar al antiguo INOS, pueden, en cierto modo, atribuirse a Hidroven por no deslastrarse de su carácter centralizador y monopólico. Así, los postulados de reforma administrativa enarbolados por Hidroven en realidad no fueron profundos, y por tanto se pone en tela de juicio los objetivos propuestos inicialmente por el Estado venezolano en modernizar la gestión de las Hidrológicas.

La crisis Financiera de los 80, la excesiva dependencia de Gobernaciones y Alcaldes de la transferencias del Gobierno Nacional y la limitada capacidad de las instituciones centralizadas para dar respuestas adecuadas a las demandas de la vida local, hicieron palpable el agotamiento del modelo centralizado (Proyecto de Transferencia Caracas, Septiembre 2002).

Con la aprobación de la nueva Ley de Prestación del Servicio de Agua Potable y de Saneamiento para el año 2.001, el Estado intenta nuevamente,

mediante un estatuto legal, la modernización y reestructuración del sector. Así se propone eliminar la estructura de Hidroven y, en su defecto, crear la Superintendencia Nacional para el Desarrollo de los Servicios de Abastecimiento de Agua y Saneamiento y la Oficina Nacional para el Desarrollo de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento, según la Ley. El primer ente se encarga de regulación y control sobre la prestación del servicio, El segundo ente se encarga de la función rectora de los servicios o instancia competente para elaborar, coordinar y probar las políticas y planes de desarrollo. Mientras que los estados y municipios se responsabilizan del suministro del servicio según la ley. Allí se puede apreciar la vertebración de dos funciones que anteriormente concentraba el INOS primeramente, luego Hidroven; y por otro lado se establece un marco legal para la descentralización a nivel estatal y municipal del servicio de APS, que no lo existía anteriormente.

A nuestro modo de ver, el ambiente político y social que se respira en todo el orbe demandaba el establecimiento de Instituciones públicas descentralizadas con responsabilidad ante una ciudadanía cada vez mas activa en la persecución de sus derechos políticos. En este sentido, era insoslayable la adecuación de la estructura organizacional de Hidroven a esta nueva demanda, para la conformación de la nueva estructura del sector agua potable y saneamiento.

Ahora bien, conviene analizar, si después de haberse creado una nueva estructura en el sector y de haberse aprobado un nuevo ordenamiento jurídico – que teórico y formalmente pretende mejorar la eficacia y eficiencia en la prestación del servicio de agua potable y saneamiento con rendición de cuenta hacia los usuarios - las empresas hidrológicas (caso Hidroandes) y las empresas autónomas descentralizadas están encaminadas efectivamente a lograr una nueva institucionalidad del sector de cara a la ciudadanía.

Esta interrogante será tomada en cuenta más adelante en nuestra Investigación.

## **HIDROANDES SITUACION ACTUAL:**

### **PROBLEMATICA SOCIOPOLITICA.**

En el marco de la reforma Integral del Estado, en el año de 1.990, se fundó la empresa Hidrológica de la Cordillera Andina C.A – Hidroandes. Dicha empresa, como el resto de todas las Hidrológicas, son concebidas de carácter transitorio, con la responsabilidad de prestar el servicio a su área geográfica de influencia y de promover la transferencia de los servicios a los estados; Mérida, Trujillo y Barinas, en el caso la región Andina.

Inicialmente, desde su origen la empresa Hidroandes tuvo como sede la ciudad de Mérida. Ello implicó que por lo general los presidentes de dichas instituciones provinieran fundamentalmente de la zona andina (Mérida y Trujillo). En este sentido, no era de extrañar que el poder político centrara sus acciones estratégicas en las regiones antes mencionadas, marginando en consecuencia, al estado Barinas en la ejecución de los proyectos dirigidos al mejoramiento del servicio en las comunidades.

A este aspecto político coyuntural, se añade una visión comercial contenida en el marco de la modernización Institucional, como fue la necesidad de implementar un sistema de cobranza por la prestación del servicio en todas las comunidades del estado Barinas. Este nuevo sistema de cobranza contempló un programa de instalación de medidores y una política agresiva de "corte" para aquellos suscriptores renuentes a cancelar el servicio de agua potable. Desde luego, ello produjo un ambiente conflictivo social y político en la región. Así pues, producto de la introducción de esta modalidad comercial, ahora más sistemática que con el antiguo INOS, la gran mayoría de las personas usuarias del servicio se convirtieron entonces en suscriptores de la empresa. Por tanto esta nueva figura contractual (suscriptores del servicio) los hizo sentir con derechos para hacer protesta por el mal funcionamiento del mismo. *"Pagamos para consumir agua y no barró"*, era la expresión popular por la calidad de agua que consumían los habitantes de los barrios y urbanizaciones donde se implementó el programa

de instalaciones de medidores. Los usuarios comenzaron a exigir continuidad y mayor presión del líquido, incluso, que le permitiera bañarse hasta en la regadera.

La no satisfacción de estos deseos y necesidades, en cuanto a un mejoramiento del servicio de agua en las comunidades, provocó durante la década del 90 un gran malestar social en la población.

Empero, la variable que explica, a nuestro modo de ver, la raíz de la conflictividad social generada no es tanto la aplicación de la nueva política comercial, sino la falta de una cultura de pago, la no conciencia para una cultura de agua en los usuarios y suscriptores, y así como la escasa comunicación entre comunidad y empresa.

Es importante agregar que a pesar de experimentarse en esos años una época de bonanza por los altos presupuestos anuales dedicados a la inversión para el mejoramiento de los acueductos, ha sido la época de mayor conflictividad social por el agua en la ciudad de Barinas.

Esta paradoja, de altas inversiones para el mejoramiento del servicio y poca satisfacción de las comunidades, se explica de acuerdo a la Ing. Salvatrice Ciccirella, Gerente de operaciones de Hidroandes – Barinas, porque *"las inversiones no estaban dirigidas a darle solución a los problemas críticos que padecían las comunidades". Hubo mucho despilfarro. Los proyectos que elaboramos aquí en la Gerencia de Barinas muchos de ellos eran sustituidos por los proyectos que realizaban los técnicos que laboraban en la corporativa, ubicada en el estado Mérida. Así se hicieron acueductos en sectores que no lo ameritaban técnica y socialmente", dice la Ing. Salvatrice. (Entrevista: 03-06-2001)*

Esta descoordinación institucional impidió que la empresa Hidrológica no aprovechara eficientemente los recursos monetarios para satisfacer la demanda poblacional respecto al buen funcionamiento del servicio. En consecuencia, la conflictividad no fue reducida proporcionalmente acorde con la alta inversión realizada en el sector Agua Potable y Saneamiento.

En el marco del análisis de esta unidad problemática, es importante destacar, que durante la década pasada, Hidroandes no contenía dentro de su organigrama administrativo una estructura que se encargara de cumplir la función de acercamiento a las comunidades. En Hidroandes – Barinas sólo existía un Departamento de Información y Comunicación dirigido por un periodista e integrada por el personal que ejercía el papel de promotores comunitarios, pero el propósito general de dicho Departamento perseguía mejorar la imagen corporativa de la empresa mediante la ejecución de programas de información, publicidad y en menor grado a programas dedicados a la parte educativa del agua en las escuelas.

A nuestro modo de ver, el paradigma tecnoburocrático asumido por la empresa hidrológica le impedía tener una visión para incorporar a las comunidades urbanas en el proceso de gestión del servicio de agua potable. *“Cabe mencionar, dice la ingeniero Cicerella, que los encuentros y reuniones celebradas fortuitamente entre la empresa Hidrológica y las comunidades generalmente obedecían a la reacción de la dirigencia vecinal que forzaba a los directivos a realizar estos encuentros, y no producto de una política que incentivara la participación de los ciudadanos en la gestión del servicio.”* (Entrevista: 12-06-2001)

### **PROBLEMÁTICA SOCIOCULTURAL.**

El proceso de modernización y civilizatorio que se desarrolla en el mundo global y por tanto en Venezuela, ha caminado simultáneamente con la expansión urbanística y el crecimiento demográfico en detrimento del equilibrio ecológico y el agotamiento a nuestras fuentes de agua. Esta problemática la ha venido enfrentando al Estado venezolano a través de la creación de un cuerpo importante de legislación ambiental. No obstante, no ha existido plena aplicabilidad, a la par que ha faltado una política educativa

que inculque a la población una mentalidad conservacionista y una conciencia sobre la importancia y buen uso del recurso agua.

Quizás en Venezuela por poseer importantes reservas acuíferas, la sociedad no ha reaccionado ni le ha prestado debido interés a una futura crisis mundial producto del agotamiento del vital líquido, por ejemplo: Hay futurólogos quienes predicen que la tercera guerra mundial podría desatarse, fundamentalmente, en la lucha por la defensa y / o reparto de las fuentes de agua dulce. Esta cruel profecía ya no es simplemente una frase lapidaria, pues hoy vemos con preocupación que, en efecto, se están produciendo enfrentamientos entre naciones por el control de este importante elemento. De hecho, ya hemos visto algunas luchas por este motivo, con muertos y heridos como saldo que no son reseñados o tomados en cuenta, como lo ocurrido en Yemen, cuando grupos se enfrentaron por el control de un pozo de agua en Taríz, ciudad que vivió en 1997 una terrible escasez del vital líquido. Este caso podría repetirse en zonas áridas del Golfo Pérsico y el mediterráneo oriental.

Así mismo, existen problemas por falta de agua en Africa, donde más de 300 ríos que cruzan fronteras de países en disputas crean conflictos por el desvío de cauces para cultivos y fines industriales. Entre otros problemas suscitados por el control de agua dulce, los países de Gaza y Jordania libran una callada guerra por el agua mientras que Israel controla el río Jordán, del que también se abastecen los sirios y jordanos. Los israelíes extraen del bíblico río un tercio del agua que usa su población, lesionando la llegada de más líquido para el consumo de los palestinos y sobre todo para el riego de los cultivos. Otro punto de tensión, según Mejía, son los altos de Golán, ya que Israel obtiene casi un tercio de los recursos del lago Tiberíades para el consumo de su población

De acuerdo al estudio de la ONU, existen más problemas relacionados al asunto del agua y esto apenas se informa por la red.