



## *Doctorado en Administración Pública*

Tesis doctoral.

# **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ALTERNATIVA DESDE LAS PRÁCTICAS DE AUTOGESTIÓN COMUNITARIA EN AMÉRICA LATINA:**

*Estudios de casos en Argentina y Ecuador.*

**Director Tesis:** Dr. Luciano Rezzoagli

**Co-Director Tesis:** Dr. Luciano Rezzoagli

**Alumno:** Mg. Lic. Víctor Manuel Salinas

**e-mail:** victorm0511@hotmail.com

**Santa Fe, Febrero del 2021**

## **Dedicatoria.**

*A mi padre y mi abuela Rosa, sé que  
donde están cuidan de mí.  
A mis dos grandes Amores,  
Francisco Andrés y Guillermo Ignacio.  
A mis mejores ejemplos y guías,  
Mi tío Gerardo y mi mamá.  
A quienes nunca me dejan solo y creen en mí,  
Mis hermanos.*

## AGRADECIMIENTOS.

A Dios todo poderoso, quien cada mañana me bendice con la oportunidad única de tener un día más con salud y fuerzas para continuar el camino que lleva a conseguir mis sueños. Mismo que me inspira a creer en mí y entender que “el llanto puede durar una noche, pero el gozo llega por la mañana” (Salmo 30:5).

A mi hermosa madre, quien me llena de fortaleza y de vida, quien me guía y orienta, quien nunca se cansa y siempre me dice que se puede, a ella que aunque deja espacio para la duda, no pierde su fe en mí, te amo.

Mis hermanos: Daniel y Dionisia, mis mejores ejemplos de responsabilidad, paciencia, constancia y lucha, sin su guía mi camino no tuviera el mismo norte. Yenny y sus cualidades únicas de honestidad, rectitud, carácter, disciplina y entrega, me inspiraron a que cada día de mi doctorado, no podía dejar de cumplir mis 80 horas de trabajo semanal y aunque las condiciones adversas intentaran trabar, el cansancio me consumiera, el sueño intentara vencerme y a veces la creatividad no me acompañara, aun así, ahí estaba sentado como usted lo hacía y me enseñó. A Yelli, quien cada día me recuerda la valentía, el amor y la entrega que solo una madre tiene para llevar adelante a dos hijos, gracias por darme la oportunidad de tener a Francisco Andrés y Guillermo Ignacio en mi vida.

A Yesenia Hernández, quien llevo en mi corazón y pensamientos. Ella sin interés alguno depositó en mí toda su fe, confianza, cariño y me empujo a buscar mis sueños, deseo que sea feliz, que su sonrisa, su alegría y las buenas emociones nunca le falte, se lo merece. Que Dios le pague.

A quienes no me invitaron a ser parte de su familia pero así me hicieron sentir, a su vez, quienes no me dieron permiso para considerarlos mi familia de camino pero así lo siento. José Luis García y familia, Marlene Potosí y familia, Jairo Chamorro y familia y Francisco Domínguez y Familia, a ustedes mis más sinceros sentimientos amistad y agradecimiento.

A mi director Luciano Rezzoagli, sus sólidos conocimientos, sus sabias orientaciones, aquellas enriquecedoras discusiones de pasillo y de clases, así como, su muy importante e incondicional apoyo, hace posible este trabajo.

A todos y todas a quienes no menciono pero son parte de mi vida y de este logro, también muchas gracias y que Dios les pague.

## **INDICE DE CONTENIDO.**

### **CAPITULO I: INTRODUCCIÓN**

1.1	ANTECEDENTES Y ESTADO DEL ARTE.....	11
○	Objeto de Estudio o Nudo Problemático.....	18
1.2	MARCO TEÓRICO.....	21
○	Conceptos medulares.....	21
1.2.1.	Desde el Institucionalismo Hasta el Neo-Institucionalismo como Enfoque Teórico de Trabajo.....	23
1.2.2.	El Estado Teorías y Variaciones.....	28
1.2.2.1.	La Visión Pluralista del Estado.....	28
1.2.2.2	La visión elitista del Estado.....	31
○	La mirada clásica del elitismo.....	31
○	La mirada democrática del elitismo.....	33
○	Elitismo corporativo.....	36
1.2.2.3	La Visión Marxista del Estado.....	38
1.2.2.4	Teorías del Estado y su Convergencia.....	43
1.2.3.	Gobierno.....	45
1.2.4.	Administración Pública.....	50
○	Raíces Históricas, la Separación Entre la Política y el Gobierno.....	51
○	La Administración Científica.....	53
○	Su objeto de estudio.....	55
○	Algunas Definiciones.....	57
1.2.5.	Bienes Públicos.....	59
1.2.6.	Acción colectiva.....	63
○	Corrientes Teóricas de la Acción Colectiva.....	64
1.3	PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.....	69
1.3.1	Central.....	69
1.3.2.	Secundarias.....	70
1.4	OBJETIVOS.....	70
1.4.1.	General.....	70
1.4.2.	Específicos.....	70
1.5	JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.....	71

1.6	METODOLOGÍA.....	72
1.6.1.	Selección de casos.....	73
1.6.2.	Delimitación.....	73

## **CAPITULO II.**

### **ESTADO, GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS RELACIONES CON LA SOCIEDAD Y EL MERCADO EN AMÉRICA LATINA.**

	Introducción al capítulo.....	76
2.1	REPASANDO AL ESTADO, EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	78
2.1.1.	Postura sobre el Estado y otras cuestiones teóricas relacionadas a su accionar.....	78
2.2.2.	El Estado y las Redes de la Política.....	80
○	El Estado entre la organización pública y las organizaciones públicas no estatales.....	83
2.1.2.	Repasando al Gobierno.....	84
○	El Gobierno y las Redes de Políticas.....	86
2.1.3.	Repasando a la Administración Pública.....	87
○	La Administración Pública y las Redes Políticas.	89
○	Las redes políticas en la gobernanza multinivel	90
2.2	DEL MODELO BUROCRÁTICO WEBERIANO A LA NUEVA GOBERNANZA.....	92
2.2.1.	Modelo Burocrático Weberiano.....	92
2.2.2.	La Nueva Gestión Pública.....	98
2.1.3.	Nueva Gobernanza (New Governance).....	111
○	Hacia una Nueva Institucionalidad.....	118
○	La sociedad civil y sus instituciones.....	121
○	La Sociedad Civil Entre lo Público Estatal y lo Público no Estatal.....	128
2.3	LOS MECANISMOS DE ARTICULACIÓN ENTRE ESTADO, EL MERCADO Y LAS ORGANIZACIONES DE	

**CAPITULO III.**

**ECUADOR Y ARGENTINA, DOS PAÍSES CON HISTORIAS DISIMILES Y UNIDOS  
POR LA DIMENSIÓN ORGANIZACIONAL DE SUS COMUNIDADES.**

	Introducción.....	150
3.1	REPASANDO BIENES PÚBLICOS Y ACCIÓN COLECTIVA.	
	○ Postura Sobre los Bienes Públicos.....	150
	○ Postura Sobre la Acción Colectiva.....	151
3.2	EL PROCESO DE URBANIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA....	153
	○ Del Estado Bueno al Estado Malo en la Provisión y Prestación de Servicios Públicos.....	154
	○ Prácticas y Estrategias Colectivas para el Acceso a los Servicios Públicos.....	157
	○ Organizaciones Comunitarias y Autogestión.....	160
3.3	ARGENTINA Y ECUADOR: DOS PAÍSES DIFERENCIADOS POR EL CENTRALISMO Y FEDERALISMO.....	164
	○ Argentina país Federado.....	165
	○ Ecuador País Centralista.....	167
3.4	ARGENTINA Y ECUADOR: HISTORIAS COINCIDENTES CON LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS.	170
3.4.1.	Ecuador: Desarrollo Urbano Y Su Historia Con La Organización Comunitaria.....	170
	○ Neoliberalismo y las Organizaciones Comunitarias en la Búsqueda de Reivindicaciones.....	177
	○ Las Organizaciones Comunitarias y los Partidos Políticos.....	180
3.4.2	Argentina: Desarrollo Urbano y su Historia con la Organización Comunitaria.....	185
	○ Neoliberalismo y las Organizaciones Comunitarias en la Búsqueda de Reivindicaciones.....	192

- Las Organizaciones Comunitarias y los Partidos Políticos en Argentina..... 194

#### **CAPITULO IV.**

### **ECUADOR Y ARGENTINA EN LAS PRÁCTICAS DE AUTOGESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.**

	Introducción.....	197
4.1	ECUADOR Y ARGENTINA: MARCO GENERAL DE LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS DE AGUA POTABLE Y DE LAS COOPERATIVAS DE SERVICIOS PÚBLICOS.....	199
4.1.1	Ecuador y las Juntas Administradoras de Administración de Agua Potable.....	199
4.1.2	Argentina y las Organizaciones que Administran Servicios Públicos.	202
4.2	LA AUTOGESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS EN LA PRÁCTICA DE CAMPO, TANTO EN ARGENTINA COMO EN ECUADOR.....	207
4.2.1	Ecuador: Junta Administradora de Agua Potable de Julio Andrade y su dimensión histórica.....	207
	○ La Junta Administradora de Agua Potable de sus relaciones con el Estado, los gobiernos de turno y otras organizaciones.....	210
	○ Gestión y Autogestión del Servicio Público de Agua Potable.	213
	○ Administración Financiera de La Junta Administradora de Agua Potable de Julio Andrade:	214
4.2.2	Argentina: Cooperativa de servicios públicos Comunidad Organizada Cuartel V y Dimensión Histórica de la Organización.....	217
	○ Comunidad Organizada Cuartel V y sus Relaciones con el Estado, los Gobiernos de Turno y Otras Organizaciones.....	221
	○ La Cooperativa Comunidad Organizada Cuartel V en la Gestión y Autogestión de Servicios Públicos.....	224
	○ Administración Financiera del Gas por Red.	226

**CAPITULO V.**  
**REFLEXIONES Y CONCLUSIONES: EXAMEN Y PRÁCTICAS EN LA**  
**AUTOGESTIÓN COMUNITARIA COMO ALTERNATIVA DE ADMINISTRACIÓN**  
**PÚBLICA.**

	Preámbulo.	230
5.1	RELACIONES ESTADO, SOCIEDAD Y EL MERCADO EN AMÉRICA LATINA.....	233
5.2	ECUADOR Y ARGENTINA, HISTORIAS DISIMILES Y UNIDAS POR LA DIMENSIÓN ORGANIZACIONAL DE SUS COMUNIDADES.....	242
5.3	AUTOGESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN SERVICIOS PÚBLICOS EN ECUADOR Y ARGENTINA: EL RECONOCIMIENTO DE MODELOS ALTERNATIVOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	249
	○ El Estado en la Autogestión comunitaria de Servicios Públicos en Ecuador y Argentina.....	249
	○ Administración Pública y las Prácticas Alternativas.....	257
	○ La Autogestión y administración de Servicios Públicos como Prácticas Alternativas de Administración Pública.	263

**CAPITULO VI.**  
**CONCLUSIONES.**

6.1	REFLEXIONES FINALES.....	269
	BIBLIOGRAFÍA	276



# CAPITULO I.

## INTRODUCCIÓN

## 1.1.ANTECEDENTES Y ESTADO DEL ARTE.

América Latina ha sido marcada por un paralelismo histórico en sus formas de gestión prestación y administración de bienes públicos, fundamentalmente aquellos vinculados a los servicios que hacen posible la vida en comunidad. Tal afirmación se desprende de la diversidad de prácticas implementadas por las comunidades, quienes despliegan métodos que se materializan mediante dispositivos organizativos. Mismos, consecuencia de la desatención e insuficiencia del Estado o la mercantilización del mercado, en la dotación de bienes públicos necesarios para reproducción ampliada de la vida (Hinkelamert y Mora 2009).

Sobre la temática son diversos, variados y absolutamente diferenciables los enfoques, corrientes, métodos y autores, sobre la cual se ha abordado dicho fenómeno comunitario en distintas regiones del continente latinoamericano. Tal es el caso de la autogestión emprendida por las organizaciones comunitarias en Colombia, donde a partir de la experiencia del acueducto en Dosquebradas en Risaralda, Ana Ramírez (2010) en un buen intento de colocar sobre relieve la diversidad de tensiones que han existido históricamente entre el Estado, el mercado y la sociedad, nos describe como a través de la organización colectiva, la autogestión y administración comunitaria, desarrollan respuestas de acceso al servicio.

Cabe destacar que sumergida en una contradictoria y controversial situación, donde el Estado colombiano en momentos de tensión péndula entre la desatención a dicha localidad en la dotación de equipamientos colectivos (Topalov 1979) y, el posicionamiento del mercado, sobre la pretensión de hacerse de la administración del bien público de agua potable. La respuesta (con una muy importante trayectoria histórica) de las comunidades se orienta por fortalecer los dispositivos organizativos existentes, mismos que emergen en un primer momento como mecanismos de interpelación y reclamo colectivo para su acceso, pero que, progresivamente se han convirtiendo en una instancia que desarrolla capacidades para la autoconstrucción, prestación y administración del servicio público de agua potable.

La investigadora explica que la tradición histórica comunitaria en la autogestión del servicio de agua potable se remonta desde el siglo XIX. Con la fabricación artesanal de un centro de acopio, mismo que a su vez se convirtió en un lugar de encuentro comunitario

por aproximadamente 30 años. A partir de entonces y gracias a la abundancia del recurso en la localidad, la ausencia del Estado en la provisión del servicio y la reproducción de organizaciones de carácter comunitaria que surgen como mecanismos de reclamo, de manera progresiva, vecinos de distintas comunidades fueron autoconstruyendo sus propios dispositivos de acopio y distribución, llegando a ser hoy en día “57 sistemas de abastecimientos de agua sostenidos directamente por los habitantes de las áreas rurales y urbanas” (Ramírez 2010 p. 166).

En los años ochenta el municipio promueve en alianza con el sector privado un plan maestro de acueducto y alcantarillado. Mismo que si bien surge de la iniciativa gubernamental, no toma en cuenta la tradición comunitaria que se había tejido en torno a ello, lo cual, a partir de luchas de resistencia a la privatización del servicio, se conforma una asociación de segundo grado denominada “Asociación Municipal de Acueductos Comunitarios de Dosquebradas (AMAC)” (Ramírez 2010 p. 169). Es decir, se demuestra no solo capacidad de entereza y confrontación al Estado y al mercado, sino que además se evidencia capacidades colectivas en la prestación y administración del servicio, al ser permitido que dicha asociación llevare la prestación y administración del servicio adelante.

En este orden de ideas, otra de las experiencias existentes en el continente, se destaca la práctica chilena en educación pública comunitaria. La cual es resultado de luchas sostenidas a lo largo del tiempo entre dictaduras (civiles y militares) y democracias, donde el desplazamiento del Estado en la preservación de derechos y garantías como la educación se supedita a la supremacía del mercado. Características que provocan en las comunidades dispositivos de acción colectiva en la cual se implementan prácticas de autogestión educativa desde la última dictadura vivida.

Desde entonces se mantuvo como experiencias invisibilizadas. Ya que de acuerdo con Daniel Fauré (2016), gracias a la represión vivida durante las dictaduras y posteriormente a que el Estado no las reconocía, se mantenían como prácticas presente en el imaginario colectivo de mecanismo extra-institucional a la formalidad estatal. Sin embargo, consiguen su punto de ebullición y efervescencia en las protestas del 2011 con el llamado mochilazo, actividad caracterizada por fuertes protestas llevadas adelante por estudiantes que exigían cambios y mejoras en la educación.

Es de entender que la existencia de dichas organizaciones, está orientada por lograr la inclusión de sectores sociales desatendidos. En una publicación reciente y a partir de una investigación realizada por Daniel Polloni y David Bravo (2019), en la cual toman como referencia tres casos de estudios, dos de ellos ubicados en Santiago de Chile y uno en la localidad de Valparaíso, demuestran importantes evidencias que permiten entender formas de autogestión y administración de emprendimientos educativos.

Polloni y Bravo (2019) plantean un debate que también resulta interesante destacar, en cuanto a la discusión de sentidos entre lo público y comunitario, como lógicas que se bifurcan y contraponen en su administración y prestación, pero que, se encuentran en los objetivos pretendidos y alcanzados. Sin la pérdida del sentido de lo público, como método subyacente a las consecuencias de la implementación de políticas neoliberales, desarrollan inventivas de resistencia e interpelación al Estado en medio de sistemas de gobiernos democráticos y dictatoriales. De acuerdo a ello, los autores sostienen que se plantea un importante retroceso en cuanto al rol del Estado que amplió la brecha de actuación del mercado en diversos servicios como educación, salud, seguridad social, entre otros, provocando con ello la exclusión de quienes no pueden pagar.

En este orden de ideas, es de resaltar también el planteo que realizan ambos autores en cuanto a las formas de gestión de lo público desde arriba (Estado) y desde abajo (la sociedad civil). Intentando con ello, encaminar dos esferas diferenciadas con lógicas, sentidos y maneras, que funcionan en líneas paralelas y que asumen responsabilidades frente a la satisfacción de necesidades de la sociedad. Mismas que se agudizan en materia educativa y que mediante la acción de dispositivos organizativos desarrollan y materializan propuestas alternativas, permitiendo que las trayectorias históricas de las organizaciones sean entendidas con relativa autonomía frente al Estado y el mercado.<sup>1</sup>

Cabe destacar que, para el funcionamiento práctico de las escuelas comunitarias, aunque ellas no se auto reconocen como parte del aparato público estatal y tampoco como empresa con fines de lucro, despliegan una diversidad de estrategias para su funcionamiento y financiamiento. Pulloni y Bravo (2019), enfatizan la hibridación de

---

<sup>1</sup> Se resalta la autonomía de estas experiencias de acuerdo a lo planteado por los autores, sin embargo y de acuerdo a investigación anterior publicada por Salinas y Villarreal (2017), con otras experiencias en otros países no sucede lo mismo. Ya que, ellas entre sus diversas fortalezas también está su capacidad de movilización social, resultando un nicho fecundo para los Partidos Políticos y los gobiernos de turno, pues por un lado pueden movilizar votantes y por el otro, alterar las condiciones de gobernabilidad.

recursos provenientes de alianzas con Organizaciones no Gubernamentales, resignificación de proyectos sociales en la cual captan recursos financieros del Estado y la autogestión. Prácticas que hacen su fortaleza para posicionarse como actores con autonomía relativa, permitiendo que gracias a sus capacidades hoy sean reconocidas formalmente por el Estado.

En el mismo sentido y de acuerdo con Carlos Campos (2019), Costa Rica cuenta con una muy sólida estructura organizacional de base comunitaria, que desde tiempos remotos se han orientado por la autogestión, prestación y administración de servicios públicos como agua potable y el servicio eléctrico. En función de ello, se plantea que gracias a la firmeza y trayectoria histórica de transformación y cambio por una sociedad, una política y una economía más justa e inclusiva, organizaciones de diversa naturaleza tejidas en redes de intercambio y cooperación, perfilan un camino de acciones compartidas entre el Estado, la sociedad y el mercado.

Dado el impacto histórico de las organizaciones comunitarias en el área de servicios públicos, permite que actualmente el gobierno costarricense, desarrolle políticas públicas de transferencia y delegación de responsabilidades en materia de administración de servicios públicos a comunidades con reconocida trayectoria. Campos (2019) sostiene que, dentro de estas transferencias de administración, se suma un proyecto de acompañamiento entre instituciones del Estado y organizaciones de diversas naturalezas (cooperativas, asociaciones civiles, entre otras) de base comunitaria, cuyo fines y objetivos estará orientado para el mantenimiento de vías intra y extra urbanas.

Ecuador también representa un espacio fecundo de experiencias de organizaciones de naturaleza parecida, las cuales destinan esfuerzos para el desarrollo de capacidades de autogestión, suministro y administración de servicios públicos. En una investigación publicada en el año 2017, Mónica Arteaga plantea el estudio de la temática en torno al espacio público, tomando como referencia algunas organizaciones barriales que configuradas bajo cooperativas de viviendas y que orientan esfuerzos para la autoconstrucción, desarrollan una perspectiva integral, es decir, la intervención colectiva en el diseño de los espacios comunes que fueron desarrollados de acuerdo a los intereses y aspiraciones de cada organización analizada (Arteaga, 2017).

Para la autora mencionada en el párrafo anterior, el espacio común a todos dentro de una comunidad corresponde a un servicio público, en donde se desarrollan garantías y provisiones necesarias para actividades diversas, que pasan desde la producción y prestación de bienes y servicios, hasta el esparcimiento y diversión de todos los vecinos de la comunidad (Arteaga, 2017).

Es de mencionar que durante en el abordaje de campo, Arteaga (2017) toma como casos de estudios a cuatro comunidades ubicadas dentro del casco urbano de Quito y que responden a una muy representativa diversidad de clases sociales. Cada una, evidencia elementos que le son comunes entre ellas en cuanto a la concepción colectiva y autogestión, así como también, el desarrollo de diversas capacidades, administración interna de las organizaciones, la búsqueda de una mayor eficiencia y eficacia en cuanto al cumplimiento de las metas con los recursos disponibles, identificación territorial, corresponsabilidad de los participantes, entre otras características.

De manera progresiva, se ha venido mencionando y analizando investigaciones sobre experiencias en diferentes contextos nacionales del continente y que definen al mismo tiempo, diversas realidades como reducto de acciones colectivas orientadas a cubrir grietas que produce el Estado y/o el mercado (o ambos inclusive). Mismas que vistas desde las distintas perspectivas y enfoques en que fueron presentadas, colocan de relieve aristas o vértices relacionadas a la cuestión de lo público, como fenómeno inherente (pero no exclusivo) al Estado y sus formas, modelos o paradigmas de administración, que a lo largo de la historia ha transversalizado sus manejos y capacidades institucionales.

Un aspecto a tomar en cuenta y no menos importante, es que el Estado materializa su actuación mediante las políticas públicas y ellas requieren de todo un aparato institucional dotado de técnicas, procesos, procedimientos, leyes, cultura institucional, entre otras representaciones simbólicas que hacen respectivamente a la administración pública (Roth 2002). De aquí que es loable afirmar que, para cada uno de los paradigmas implementados en su funcionamiento (Modelo Burocrático Weberiano, Nueva Gestión pública y Nueva Gobernanza), se han instrumentado diversas maneras y/o posicionamientos con respecto a las expresiones colectivas –organizadas o no- que han surgido al calor de su ineficiencia, incapacidad u omisión.

En un primer momento la observación concreta en las maneras de articulación de las organizaciones comunitarias con el Estado o el mercado, sus formas de asumir problemas colectivos vinculados a los servicios públicos y su administración, es necesario encarar el debate desde la investigación empírica de experiencias. Es por ello que –sin ánimos de caer en simplismos o reduccionismos– es posible que más allá de las particularidades o características de los Estados nación en América Latina, se puede comprender que bajo distintas configuraciones, sus administraciones públicas han transitado, aunque en disímiles maneras, sobre los mismos paradigmas de administración pública durante el siglo XX y lo que va del XXI.

El supuesto anterior permite adelantar que, aunque en regímenes de gobiernos diferenciados por Estados centralistas y federados, se han asumido como cierto y coherente linealidades temporales sobre los paradigmas que han regido sus administraciones. Desde principio del siglo XX (Vivian Márquez y Rainer Gudau 1983) hasta nuestros días (Evans & Wolfon 1996) los modelos de desarrollo han posicionado al Estado y por ende a sus administraciones en distintos lugares con respecto al mercado y la sociedad civil. De aquí que, tomando las prácticas organizacionales en contextos como Argentina y Ecuador, se permitirá el abordaje a organizaciones de base comunitaria, que bajo diversos métodos y maneras demuestran con el pasar del tiempo capacidades orientadas a la satisfacción de necesidades colectivas que devienen en la autogestión y administración de servicios públicos.

El trabajo de demostración empírica y abordaje de campo debe estar destinado a organizaciones cuya base social sea o provenga de origen comunitario. En otras palabras, sin importar la configuración jurídica que hayan debido adoptar progresivamente en el tiempo para el reconocimiento formal del Estado, su origen resida en la comunidad. Tal premisa surge del conocimiento obtenido gracias al acompañamiento, investigaciones anteriores y prácticas subyacentes, que permiten identificar organizaciones configuradas bajo representación de asociaciones civiles, mutuales, cooperativas, entre otras figuras jurídicas. Mismas que devienen de la espontaneidad amorfa (en el sentido organizativo de algunos casos), de vecinos miembros de comunidades que padecen necesidades de aprovisionamiento colectivos ineludibles para la vida en común.

Otro de los criterios para la selección de las experiencias prácticas, es la demostración histórica y capacidad organizativa. Dicho de otra manera, la voluntad colectiva de

nuclearse en formas de organización dispuestas a generar mecanismos de satisfacción a necesidades relacionadas a servicios públicos, pero que, además hayan logrado perdurar en el tiempo. Elemento que ciertamente está vinculado al desarrollo de capacidades para desplegar y fortalecer mecanismos institucionales que permiten asumir la dotación, aprovisionamiento y finalmente la administración de ellos.

Lo dicho lleva a realizar una advertencia que a simple vista pudiera ser accesorio pero que en esta investigación forma parte de la centralidad. Es el hecho de que no se pretende abordar ni mucho menos problematizar las experiencias prácticas desde la lógica del tercer sector. A interpretación, desde donde se plantea esta corriente, es un devenir histórico de organizaciones que paralelizan u orbitan entre el Estado y el mercado (Rifkin 1995), que orientadas por la lógica de la “solidaridad” y ayuda mutua, toman o recuperan lo que no es útil para ambas esferas y la resignifican (Rifkin 2003), convirtiéndolas en organizaciones recicladoras que terminan siendo funcionales al sistema dominante. Es por ello, que los casos que aquí se abordarán corresponden a organizaciones que practican otra forma de hacer política, otra forma de hacer economía y que repercute en otra forma de entender la sociedad.

En virtud de lo planteado hasta ahora y de la diversidad de experiencias existentes, se abordarán desde Argentina y Ecuador a dos organizaciones barriales (una en cada país). Resaltando el hecho, de que son Estados Nación que si bien están profundamente diferenciados por una diversidad de características como sus formas de organización política administrativa –pues se habla de un país federado (Argentina) y de un país centralista (Ecuador)–, con una historia política y social absolutamente desemejantes entre ellos, con culturas contrapuestas –una marcada por la influencia ancestral como es el caso de Ecuador– pero, unidos por una continuidad lineal a lo largo del siglo XX de maneras de administrar lo público que han cohabitado con la existencia de dispositivos organizativos, surgidos de manera espontánea y que representa una línea perene en común (Salinas y Villarreal 2017).

En este sentido, se abordará a Comunidad Organizada Cuartel V, ubicada en la localidad de Moreno, del conurbano bonaerense, Argentina. Siendo esta una organización que actualmente funciona como cooperativa de servicios públicos que administra la provisión de gas por red a cinco barrios. Así como también, será estudiada la Junta Administradora de agua potable de Julio Andrade, organización que se ubica al norte del Ecuador,



específicamente en el Cantón de Huaca, Provincia del Carchi y que, como su nombre lo indica, administra la provisión del servicio.

#### ○ Objeto de Estudio o Nudo Problemático.

Desde los países mencionados y las investigaciones ya analizadas, se afirma que las organizaciones comunitarias en su hacer, han definido un importante espacio en la historia de lo público a lo largo siglo XX en América Latina. Ellas se han constituido en un espacio de acción colectiva e instrumento de interpelación al Estado por el acceso y autogestión a los servicios públicos desprovistos y necesarios para la vida en común. Dichos dispositivos de manera progresiva han desplegado un conjunto de prácticas que se han institucionalizado en el imaginario colectivo, al punto que permiten su reproducción de generación en generación.

Las investigaciones citadas, demuestran en su hacer, una historia que se remonta desde finales del siglo XIX y aunque en espacios temporales distintos en cada una de ellas, se hace presente su permanencia durante el siglo XX, convirtiéndose en mecanismos de acción colectiva, de autogestión e intervención en los asuntos públicos. Ahora bien, no es menos cierto que el despliegue y permanencia de las organizaciones comunitarias, responden a una dimensión territorial específica, a un grupo de personas que asientan su comunidad sobre ese territorio, las cuales comparten una serie de criterios, valores, principios y prácticas cooperadas.

De acuerdo a lo anterior, es loable comprender también que dichas organizaciones no funcionan como fenómenos aislados, sino que interaccionan con otras organizaciones de naturaleza parecida (horizontalmente), con instituciones propias del mercado (empresas relacionadas a la prestación y administración de servicios públicos) y fundamentalmente el Estado propiamente dicho (estas dos últimas de manera vertical). En otras palabras, se sitúan en un escenario en la cual convergen una diversidad de actores con intereses que bien, pueden ser compartidos o no, contrapuestos o coincidentes y sobre los cuales se establecen distintas formas simétricas y asimétricas de relaciones entre ellos.

Se habla de organizaciones que, en el despliegue de prácticas de autogestión y administración de servicios públicos, han convivido y cohabitado con una diversidad de

actores, en lo específico el Estado y/o el mercado. Siendo entonces y de acuerdo al periodo y/o momento histórico en que sea analizado dicho fenómeno, se ha desplegado también mecanismos de administración de los bienes públicos en general y en particular servicios públicos inherentes al desarrollo de la vida en común, al tiempo que las organizaciones también despliegan estrategias de acceso, autogestión y administración de ellos.

El tema de lo público y su administración es ampliamente abordado y profundizado por distintos autores pertenecientes a diferentes corrientes teóricas. Mismos quienes le dan una notable importancia a la problematización de las relaciones Estado, mercado y sociedad civil y que, desde los modelos y/o paradigmas de administración pública, asumen a las actividades desarrolladas por las organizaciones comunitarias, como una acción relegada y subsumida a una u otra esfera (Estado o el mercado). Sin embargo, aquello que ha satelitado u orbitado frente a ambas esferas, también han desarrollado capacidades propias que han rebasado la tradicional confrontación, resistencia y reclamo fundamentalmente al Estado por la cobertura de sus necesidades, trascendiendo con importantes niveles de autonomía que les han permitido desarrollar mecanismos paralelos de administración de servicios públicos que han perdurado e institucionalizado con el tiempo.

Cada uno de los modelos y/o paradigmas de administración pública implementados en Latinoamérica (Modelo Burocrático Weberiano, Nueva Gestión Pública o Nueva Gobernanza), son consecuencia y a la vez resultado de realidades, sociedades y países distintos. Mismos que subyacen a la necesidad de alcanzar la tan deseada eficiencia y eficacia esperada de la administración del Estado en su actuación. En otras palabras, se habla de prácticas ajustadas a superar insuficiencias específicas y que se asumen como moldes suficientemente amplios y elásticos como para ser aplicados por países con realidades sociales, culturales, políticas y problemáticas que, si bien están ancladas en la necesidad de hacer más eficiente la administración de los asuntos públicos, parece demostrar que no han sido suficientes para nuestro continente

En función de lo anterior surge una pregunta central, disparadora, con suficiente cobertura y a la cual a lo largo del contenido de trabajo se intentará dar respuesta y es ¿Cómo las prácticas de **organizaciones comunitarias que autogestionan** y administran servicios

públicos, determinan un **modelo alternativo de administración pública** en América Latina?, tomando como casos de estudios Ecuador y Argentina.

De manera complementaria y como cuestiones que retroalimentan a la pregunta anterior, también surgen las siguientes interrogantes: ¿Cómo los modelos y/o paradigmas de administración pública en su funcionamiento desarrolla mecanismos de articulación con el mercado y las organizaciones de la sociedad civil en América Latina?, ¿Cómo se ha desarrollado la historia de las organizaciones comunitarias en relación a la autogestión de los servicios públicos en Ecuador y Argentina?, ¿Cómo las organizaciones comunitarias cooperativa de servicios públicos comunidad organizada Cuartel V en Argentina y la Junta Administradora de agua potable de Julio Andrade en Ecuador, desarrollan la prestación de servicios públicos?, ¿Cómo las realidades de las organizaciones comunitarias permiten comprender prácticas de administración pública diferentes a las formalmente establecidas por el Estado y el mercado?

## 1.2. MARCO TEÓRICO.

### ○ Conceptos Medulares:

Tomando como punto de partida la pregunta central y orientadora del trabajo, resulta fundamental comprender que como consecuencia de la desfragmentación de ella, son distintos los elementos teóricos que implícita y explícitamente se desprenden de su contenido y, se convierten en puntales o cimientos medulares para la problematización analítica y empírica. Con lo dicho se hace referencia a conceptos como: Estado, Gobierno, Administración Pública, Bienes Públicos y Acción Colectiva.

El primer tramo de la pregunta, conlleva a comprender que si bien se habla de prácticas, ellas no están en localizadas en cualquier ámbito, sino que están contenidas dentro del perímetro de acción de las organizaciones comunitarias. En otras palabras, no se refieren al simple uso de término, sino más bien a la complejidad que ella trae consigo y que a su vez permite su institucionalización y adopción en el imaginario colectivo, dando paso a la reproducción de ellas en el tiempo.

Desde el supuesto de que las prácticas sostenidas en el tiempo, son capaces de enquistarse en el que hacer de la vida en sociedad, es loable comprender que su proceso de reproducción es consuetudinario y que va de generación en generación como creaciones humanas (Leoni 2003). Las mismas, pueden llegar determinar el comportamiento individual y/o colectivo, lo cual abre paso a comprender que ellas limitan y restringen las acciones y para que ello suceda, están condicionadas por su capacidad de trascendencia en el tiempo, así como su reproducción, hecho que permite identificarlas como instituciones sociales capaces de regular la vida en sociedad y la acción colectiva.

Lo dicho, permite entender que las instituciones son básicamente patrones sociales contiguos. Capaces de sobrevivir a las observancias de pautas que se configuran en un sistema de premios y castigos (Romero 2013), es decir, los individuos en sociedad son seguidores de reglas y aceptadores de patrones conductuales. Mismos que no necesariamente, obedecen a instituciones formales, sino que más bien se debaten entre la formalidad dada (Estado) y las que, desde los grupos sociales construyen como agentes catalizadores del comportamiento y la acción colectiva (informales).

En este marco interpretativo de la pregunta central y dando por entendido la necesidad de allanar y solidificar un piso lo suficientemente amurallado, capaz de sostener el resto del andamiaje y discusión teórica de la investigación, es que se plantea al neo-institucionalismo como enfoque de orientación, aspecto que se desarrollará en las páginas posteriores.

Partiendo de entender que las prácticas de organizaciones comunitarias no son autárquicas y autónomas, en el sentido amplio del segundo término. Se recurre a la interpretación restringida, en cuanto y en tanto son configuraciones enmarcadas dentro de un complejo cuadro de actores institucionales, con quienes se teje una trama de relaciones, intercambios, intereses a fines o antagónicos. Con ello se hace referencia entre otros, fundamentalmente al Estado como un andamio de instituciones formales y el cual, se convierte en un pilar y una muy importante dimensión teórica a analizar, desmembrar y finalmente posicionarse.

Siendo entonces, se aclara que no se pretende hacer una reconstrucción histórica sobre el Estado. Sin embargo, se parte de la premisa de comprenderlo como otra construcción humana que, de acuerdo al momento histórico y la corriente teórica que pretende hacer una interpretación y definición de él, tendremos diversas formas de comprenderlo. Por lo cual, pasa de una concepción simplista a una compleja y gelatinosa discusión, en la cual se intentará rescatar entre la diversidad existente, los principales autores que han ejercido influencia en las corrientes más influyentes que buscan dar cuenta de él.

En este orden de ideas, al hablar implícitamente en la pregunta central sobre el Estado, se hace preciso encarar la discusión teórica sobre el gobierno. Si bien se mencionó anteriormente al Estado como parte de un entramado de actores, desde el sentido práctico, el gobierno es quien encarna la ejecución del marco institucional formal (poderes, constitución, leyes, etc.) y al mismo tiempo, simboliza la práctica y el desarrollo del conjunto de valores, creencias, actitudes y capacidades que hacen a la administración de él.

Otro de los pilares centrales sobre el cual pivotará la discusión, análisis e interpretación, es la administración pública. En este sentido, se buscará desde sus raíces históricas, el campo disciplinar y su científicidad, elementos que permita entretejer el sentido discursivo de la práctica contenida en la acción del Estado y la búsqueda del tan polisémico entendido, bien común. De la misma manera, plantear la discusión conceptual

para dar postura y entendimiento cuando se haga referencia en capítulos posteriores, sobre los modelos o paradigmas de administración pública y su directa relación con los bienes públicos.

Lo dicho, obliga a despejar aún más la pregunta central, pues ella apunta directamente a los servicios públicos, los cuales conllevan a una relación directa con la lógica de los bienes públicos. Concepto de base, que también apuntala en un elemento vertebral para el desarrollo del trabajo y que a su vez, se convierte en un gran paraguas de interpretación gracias al sentido de lo colectivo que está contenido en él.

Finalmente, no por ser el último aspecto comprendido de manera implícita en la pregunta de investigación deja de ser importante y es la acción colectiva. Pues abiertamente se hace referencia a la organización comunitaria como base de operación sobre necesidades no cubiertas por el Estado o el mercado, que además, permite suponer que en su accionar se desarrollan una serie de simbologías orientadoras de esa labor.

### 1.2.1. Desde el Institucionalismo Hasta el Neo-Institucionalismo como Enfoque Teórico de Trabajo.

Desde los diversos enfoques teóricos sobre el cual las ciencias sociales han recurrido para abordar la diversidad de fenómenos de interés investigativo y en el intento de dar cuenta sobre ello, es preciso centrarse y posicionarse desde alguno para el desarrollo del trabajo. En este sentido, no se pretende encarar la discusión sobre todos ellos, sino más bien, de acuerdo a la pertinencia, afinidad, prospectiva temática y fundamentalmente la naturaleza de la pregunta central de investigación, tomar postura al respecto.

De acuerdo con Roth (2014), el desarrollo de la teoría neo-institucionalista en las ciencias sociales ha provocado una especie de renovación tanto de forma, como de fondo, en el intento de comprender y dar explicación de los fenómenos políticos y sociales. Dicho enfoque ha servido de “inspiración de los procesos de reforma y de transformación del estado y las políticas públicas iniciados desde los años 80, particularmente en América Latina” (Roth, 2014 p.13). Siendo entonces la naturaleza de las preguntas planteadas el tema de la institucionalidad serán parte de la centralidad.

En coherencia con lo anterior, Douglas North (1993) invita a reflexionar desde el neo-institucionalismo, las instituciones tanto formales como las informales, cuestión a que su criterio dan representación a la interacción entre individuos, mismos capaces de construir incentivos. Para él, las primeras responden a un sistema de condicionamientos que son generados por reglas explícitas, escritas, palpables y hasta medibles, capaces de condicionar la conducta individual y colectiva. Mientras que en el caso de las instituciones informales, parte del supuesto de que son reglas atravesadas por la autopoiesis que genera los grupos, ya que son consecuencia de procesos culturales, los cuales se van transmitiendo de generación en generación, con suficiente capacidad de regular las relaciones sociales, pues, aunque no las podamos ver, medir o tocar, son construcciones mentales que funcionan como un catalizador al interior de los grupos. En otras palabras, al ser la cultura un condicionante, también nos induce a entender que tampoco son estáticas, sino que se encuentran en constante movimiento y evolución.

En sintonía, José Ayala (2003) sostiene que las instituciones cumplen un rol multifuncional, en el sentido de que ellas son útiles en cuanto y en tanto, generan reglas capaces de regular las relaciones y disminuir las incertidumbres que se puedan generar, siendo que al mismo tiempo se constituyen en un conjunto de incentivos y una especie de pautas capaces de condicionar las acciones individuales y grupales. En otras palabras, las dos funcionan en conjunto, se complementan y hasta se sustituyen entre sí, generando marcos de regulación de carácter político, económico y social, permitiendo además, un constante movimiento institucional o cambios institucionales.

Más allá de lo dicho, el neo-institucionalismo como paradigma científico está anclado de raíz al llamado (viejo) institucionalismo. José Vargas (2003) plantea que dicho enfoque marca un hito en las ciencias sociales, fundamentalmente en las Ciencia Políticas y administrativas durante la primera mitad del siglo XX, en la cual se sostenía por un procedimiento fundamentalmente descriptivo, con profunda orientación hacia razonamiento inductivo. El viejo enfoque institucionalista “considera a las instituciones como reglas de funcionamiento de la sociedad” (Ramos 1999), tomando los practicantes de dicha corriente, a las instituciones como centro de la acción de gobierno<sup>2</sup> y recursos

---

<sup>2</sup> Aunque el autor no se refiere fundamentalmente a la “administración Pública”, lo está indicando y más adelante se verá de manera más clara.

de los agentes (actores racionales) para la consecución del logro de los objetivos planteados.

El viejo institucionalismo es descriptivo porque en su aplicación emplea técnicas propias de la historia, pues investiga acontecimientos, épocas, instituciones específicas, con el fin de analizar metódicamente hechos sucedidos en el pasado que puedan guardar relación con el presente (Mackie & Marsh, 1997) y, es inductivo porque recurre a la observación, permitiendo captar el comportamiento y sus posibles variaciones. Sobre ello de manera crítica Mackie & Marsh, plantean que al dar prioridad a la observación y dejar que los hechos hablen por sí mismos desplaza a la teoría, relegándola a un plano secundario. En este orden, Eckstein (1979) sostiene que es fundamentalmente cualitativa porque presta especial atención en aspectos formal – legal, centrándose en los estudios organizacionales formales y aspectos normativos que hacen a la administración como la constitución, códigos, leyes entre otros.

Es Histórico comparativo porque de acuerdo al señalamiento que hace Woodrow Wilson (citado por Mackie & Marsh, 1997 p. 56), las instituciones se pueden entender más y con mayor profundidad, reconociendo otras formas de gobierno. Con ello los institucionalistas analizan el conflicto, tomando en cuenta precisamente el cambio institucional, con lo cual separan tajantemente las esferas públicas y privadas, así como lo político de lo administrativo<sup>3</sup>.

Es de comprender que el institucionalismo como se ha dicho, presta especial atención en aspectos fundamentalmente jurídicos y normativos. Abordando su concepción desde el deber ser, la cual desembocaría en la idea del orden social y político, puesto que privilegia el funcionamiento – fundamentalmente legal – del gobierno, como la principal estructura de la vida política. De esta manera este viejo paradigma, presupone que los poderes sociales se materializan específicamente en las instituciones del Estado, en otras palabras, el centro de análisis para este enfoque es el Estado y sus instituciones (constitución, leyes, códigos, entre otros), funcionando como entes catalizadores del comportamiento humano individual y colectivo.

En coherencia, Peters Guy (2003) plantea que este viejo enfoque sostiene su centralidad en la comprensión de que el Estado alcanza importantes niveles de control sobre el

---

<sup>3</sup> Con ello se están apuntando directamente a la administración pública.



comportamiento humano, es decir, el aparataje institucional es capaz de neutralizar, influir y hasta modificar las conductas individuales y colectivas. La ley de acuerdo a Peters (2003), es definida como una “institución capaz de difundir una lógica de lo adecuado” (p.21), reafirmando el sentido histórico de este enfoque con la idea de que el sistema político es comprensible solo desde esta perspectiva pero, acotando un elemento destacable en este sentido y es que para el autor, la simbiosis producida entre el estado y la sociedad resultan en la producción del sistema político, no haciendo a un lado por supuesto, las decisiones y las acciones que se derivan.

Hay un amplio consenso en la diversidad de autores que se ocupan del tema, al enfocar las críticas del enfoque en tres aspectos fundamentales y uno que desde acá se propone. El legalismo, el historicismo, el estructuralismo y un cuarto, la representación normativa del enfoque, han sido criterios suficientes para colocar en tela de juicio la cientificidad del mismo, a ello cabe resaltar, que el último se añade como manera de englobar el sentido que pierde al ser desplazada la teoría, relegándola a un plano secundario.

Como respuesta a las críticas planteadas, hacia finales de los años 70 surge el neo-institucionalismo “en medio de perspectivas contradictorias” (Roth 2014). Sobre ello parece existir otro consenso entre autores y, es que el comportamiento humano y en consecuencia las acciones públicas subyacen y/o se sostienen sobre la racionalidad individual (raíz del individualismo metodológico), el secuestro de un Estado cautivo que históricamente se ha vuelto propiedad de algunas minorías (elites económicas, Burocráticas) y sobre cual se domina a la sociedad. Es decir, la trascendencia del enfoque teórico abre las bandas y se inserta en un proceso bidireccional, donde el estado y sus instituciones moldean, regulan y al mismo tiempo controlan los comportamientos individuales y colectivos, paralelizando con otro conjunto de instituciones con las cual convive y que lo retroalimenta.

El aspecto anterior, nos lleva al punto inicial. Por un lado, están las instituciones formales que son medibles, palpables, prescritas en procedimientos explícitos (constitución, leyes, reglamentos) y, por el otro, están las instituciones informales que resultan de procesos culturales, mismas que se asientan en el uso y las costumbres, que son transmitidas de generación en generación, en definitiva, construcciones mentales. Siendo ambas, constituyentes y constitutivas de formas de regulación de la sociedad, en otras palabras,

el estado no es el único actor, sino que se encuentra frente a una multiplicidad de actores (entre ellos la sociedad civil) capaces de complementarse y retroalimentarse.

### 1.2.2. El Estado: Teorías y Variaciones.

En nuestra actualidad, aquello que llamamos Estado no solo es una invención del hombre, sino además el resultado de procesos históricos, mismos que permiten a ese conjunto de instituciones capaces de materializarse en una acción de gobierno apto para dominar, controlar un territorio y también, ordenar la población. Sobre él, pudiéramos dedicar capítulos y hasta libros para analizar las diversas acepciones teóricas realizados sobre a su origen, sin embargo, a interés del presente trabajo plantearemos lo que puede considerarse algunos de los más importantes y resaltantes enfoques teóricos sobre la cual se abordan los debates tejidos en torno a él.

Siendo la organización de dominación que ha logrado imponerse a lo largo de la historia como la estructura predilecta de dominación y distribución del poder, “el Estado ha realizado lo que ninguna religión ha logrado: conquistar el mundo, alcanzar la universalidad, o al menos la generalidad, entrar conjuntamente con el mercado mundial en la definición de lo planetario”. (Henri Lefebvre 1976, p. 11, citado por Ramos 1999, p. 159). Sin embargo, lo que tenemos y entendemos hoy en día como Estado moderno, surge de la transformación que se produce en la transición entre el feudalismo y el surgimiento del capitalismo, desde entonces, pareciera ser una estructura tan gelatinosa, variable y moldeable, que, de acuerdo al momento histórico y corriente teórica que lo abordemos tendremos una interpretación de él.

#### 1.2.2.1. La visión Pluralista del Estado

Entre las corrientes más dominantes, podemos mencionar a los llamados pluralistas, autodenominación que se dan los anglosajones. Negando con ello “al estado como una comunidad suprema y abarcante, al mismo tiempo también, sus pretensiones éticas de ser un vínculo social de otro tipo y más elevado que cualquiera de las muchas otras asociaciones en las que viven los hombres” (Scmitth 2011, p.22). Como tal, ella al parecer se constituye en un misterio, porque a pesar de dominante por lo menos en la ciencia política (entre otras ciencias), está profundamente desprovista de fundamentos teóricos, aunque existen muchas interpretaciones de dicha corriente, pero la más académicamente consensuada es lo “normativo, prescriptivo y descriptivo” (Mackie & Marsh, 1997, p.217).

En función de lo anterior, es normativo pues lo asume como la mejor forma de organización, descriptivo por las formas de análisis en sí mismo y, por último, prescriptivo porque promete un tipo ideal de gobierno. En este sentido, el Estado se convierte en un grupo social con capacidad de convivencia junto a otras formas de asociación, pero nunca por arriba de ellas, lo cual conduce a que el hombre como individuo conviva entre una pluralidad de compromisos sociales y de relaciones de lealtad (como la denomina Carl Scmith).

“Por todas partes está obligado a la lealtad o a la fidelidad, por todas partes surge una ética: ética de la Iglesia, ética de la posición social, ética del sindicato, ética de la familia, ética de la agrupación, ética de la oficina y de los negocios, etc.” (Scmith 2011, p.12)

En definitiva, la obligación ética hacia el Estado debe ser fiel y leal, convirtiéndose en una especie de obligación junto a otras formas de asociación como la iglesia y la familia (por ejemplo). Por lo cual el pluralismo se caracteriza por la creencia de un estado neutral donde los demás grupos se encuentran en condiciones de igualdad.

Plantea Scmith (2011), una de las principales características de este enfoque es su diversidad. Supuesto que lo coloca en una situación de complejidad, pues el Estado liberal es la única fuente de dominación por lo cual presume que algún otro grupo, clase social u organización política domina a la sociedad, colocando al pluralismo en un enfoque que iguala a la sociedad civil con respecto al Estado pero, como esferas separadas y diferenciable en sí mismas con respecto al poder político y el poder económico, “El poder no es acumulativo y está disperso, de ahí que el papel del Estado sea regular los conflictos en la sociedad más que dominarla para alcanzar intereses particulares” (Mackie & Marsh, 1997, p.219).

Lo dicho, permite entender entonces la carencia de un cuerpo teórico, ya que, se orienta más por lo normativo y el deber ser. Característica que connota su noción sobre el Estado, lo cual está representada en un conjunto de instituciones tales como los poderes formales (ejecutivo, legislativo y judicial) y la burocracia. “Con frecuencia, los pluralistas consideran el Estado como un lugar de conflictos entre departamentos que representan a un abanico de grupos de interés. La autoridad está dispersa incluso dentro del propio gobierno” (Eckstein. 1963, p. 392, citado por Mackie & Marsh, 1997, p.219). En otras

palabras, cada espacio constitutivo del Estado es un nicho con capacidad de conflicto y poder disperso.

Es de comprender que el Estado desde esta perspectiva, también aparece como un mediador de conflictos generados por intereses contrapuestos y la política se convierte entonces, en la arena de disputa donde se dirimen las diatribas. Característica que confirma la premisa del Estado entre pares, pues siendo así, la política pública es consecuencia de disputas e intereses entre grupos.

“Todos los fenómenos de gobierno se refieren a grupos que se presionan entre sí, se forman unos a otros, y empujan a grupos nuevos y a sus representantes (los órganos o agencias gubernamentales) a que sirvan de mediadores en los arreglos” (Bentley, 1967, P- 269, citado por Mackie & Marsh, 1997, p.219).

En este sentido, Robert Dahl (2010) reconoce asimetrías en la distribución de recursos de cada grupo, lo que en su opinión generaba influencia en los procesos políticos, con resultados desiguales. Ello indica posicionamientos distintos en cada uno, es decir, grupos sociales ricos relaciones directas con altos burócratas, grupos pobres haciendo uso de otros medios para captar la atención de quienes gobiernan. Sin embargo, para Dahl y basado en la experiencia norteamericana, donde el sistema político no ha estado en riesgo, muy pocas veces los conflictos entre grupos amenazan la estabilidad de él, pues este y quizá como mecanismo de defensa o supervivencia tiende a generar consensos. Mismos que definen las acciones políticas y los resultados esperados en ellas, por lo cual para Dahl, el que una democracia funcione eficazmente es resultado de necesarios consensos respecto a valores compartidos por la sociedad.

Reafirmando, el mayor problema o debilidad del pluralismo, es que no se presenta una teoría pluralista afirma Eckstein (1979). En otras palabras, se plantea como un enfoque atómico lo que produce una gran confusión entre sus seguidores y detractores acerca de lo que esta corriente pretende, cuestión que nos lleva a uno de los planteos iniciales y es que ella tiene un carácter descriptivo, prescriptivo y normativo, lo que la ha llevado a recibir una notable influencia de su medio histórico y social. “Con frecuencia pueden producir material empírico útil, el hecho de que se concentren en lo observable significa que son

incapaces de explicar lo que es ideológico o estructural porque estos factores no se distinguen a simple vista” (Mackie & Marsh 1997, p.234).

#### 1.2.2.2. La Visión Elitista del Estado.

Esta corriente a su vez se subdivide en dos grupos; el clásico y el democrático. Sostiene Albertoni & Silva (1992) que su raíz la encontramos en la relación que se genera entre dominantes, dominados y la fricción que se ha formado entre ambos grupos en el devenir histórico. Uno de sus principales ponentes está representado en Gaetano Mosca (1939, citado por Mackie & Marsh 1997), quien plantea, que sin importar el grado desarrollo y niveles de civilización, existen dos clases de personas encarnadas en dos grupos. Por un lado, aquellos con relación directa o indirecta de quienes tienen capacidad de monopolio del poder y, por el otro, que son muchos más numerosos, se encuentran los dominados por la primera. Es decir, Mosca plantea claramente una relación entre dominantes y dominados.

Lo anterior, nos lleva pensar lo esbozado por Herman Héller (1998) con respecto al carácter de clase del Estado. Quien desde una perspectiva más sociológica plantea que éste se conforma en un instrumento de dominación, a partir de la relación asimétrica entre grupos dominantes y dominados. Y, a diferencia del enfoque pluralista, no existe una neutralidad de él como se espera de los métodos jurídicos formales. Siendo entonces, pareciera que la naturaleza de toda sociedad organizada en Estado, sea determinado por clases sociales.

##### ○ La Mirada Clásica del Elitismo.

Como teoría del poder, el elitismo tiene raíces más antiguas, pero, de manera reciente se relaciona con “el trabajo de Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca y Robert Michels” (Cárdenas 2014, p. 236). Siendo coincidentes todos en cuanto a la idea de que el poder se concentra en manos de unos pocos (elite) a los cuales designan como dominantes. Sin embargo, de acuerdo a Cárdenas (2014), ellos se alejaban de Marx, en cuanto y en tanto, no creían en el cambio evolutivo hacia una sociedad sin clases, donde el poder sea simétrico. Siendo esta una diferencia importante respecto a Marx, pues para ellos la asimetría social resulta

significativa para dar cuenta del Estado como un instrumento usado por las elites para dominar.

Particularmente, Pareto explica que en función de la experiencia histórica, toda área de la actividad humana tiene su propia elite y que siempre hay una constante renovación de ellas y las oligarquías. Para ampliarlo, recurre a la metáfora usada por Maquiavelo, sobre el zorro y los leones, apelando a ella para explicar la naturaleza de las elites que gobiernan, las cuales deben alcanzar un equilibrio entre ambos como sistema de gobierno ideal.

De acuerdo con lo anterior se estaría alejando significativamente de Marx, ya que entiende que el poder se concentra en manos de una elite eminentemente política que no necesariamente es económica, misma que puede estar en pugna pues no son excluyentes y obviamente, depende de la renovación de esa elite y del equilibrio que se pueda generar entre ellos (Mills, Torner, & de Champourcin, 1957).

Mientras tanto, Mosca señala que las elites son inevitables en todo grupo social. Hecho que a su entender, abre espacio a la interpretación de que toda sociedad está sometida por las imposiciones de una minoría, postulando con ello la existencia de una clase dominante que no necesariamente pertenece al poder económico. En otras palabras, acepta que en la historia de la humanidad, forman parte las clases dominantes, siendo aceptada por él la idea “de una minoría organizada”, donde quienes forman parte de ella practican los mismos oficios, convergen en la misma clase, con lo cual comparten valores, formas de vida, entre otros. Siendo ellos, elementos que generan criterios compartidos que desarrollan un sentido de pertenencia, solidaridad y cohesión que van permitiendo consensuar estrategias para mantenerse en el poder (Alonso 2019).

Ese conjunto de criterios y valores compartidos del cual se hizo referencia anteriormente, Mosca de manera directa la denomina como “fórmula política” para mantener y legitimar su dominio sobre los dominados. Dicho concepto (formula política) no lo desarrolla de manera sistemática, pero, si relaciona con la noción de hegemonía, el cual si despliega ampliamente su contemporáneo Gramsci (Mackie & Marsh 1997).

En este orden de ideas, con el libro “los partidos políticos” en el cual plantea su tesis en reacción o respuesta al marxismo y al pluralismo sobre la teoría del Estado, mencionamos a Robert Michels (1969). Siendo su famosa “ley de hierro de la oligarquía” la que garantiza el dominio de los líderes sobre las bases, convirtiéndose en la clave de su

pensamiento sobre la naturaleza de las estructuras de las elites (Linz 2017). La renovación de ellas es consecuencia de la incapacidad de las masas para movilizarse en oposición, ocasionando su sometimiento a la voluntad del líder.

En este sentido y de acuerdo con Linz (2017), el trabajo de Michels es una serie de observaciones más que una verdadera contribución al pensamiento político. Siendo la expresión de la ley de hierro de la oligarquía, más conceptualizada por otros autores que por él. Al mismo tiempo sostiene que para Michels, la organización del Estado precisa de una burocracia numerosa y complicada, convirtiéndolo en un espacio donde se unen y apoyan las clases políticas dirigentes para sostener la conducción de él. De acuerdo entonces, el Estado se convierte en un espacio de convivencia y garantías para la elite, pero al mismo tiempo, un lugar para imponer al resto de la sociedad prerrogativas de ella, en otras palabras, la organización del Estado da origen al dominio de los elegidos sobre los que eligen.

Se entiende que los tres (Pareto, Mosca y Michels), consideran que en todas las sociedades aparecen grupo de personas que gobiernan y las masas quienes son gobernados. En otras palabras, los gobernantes son quienes monopolizan el poder, aquellos que detentan y al mismo tiempo desempeñan las funciones públicas. Siendo más relevante en Mosca y Pareto, la oposición al pensamiento marxista, característica que plantea cierta distancia con Michels, pues en sus trabajos recupera algunos aspectos de él.

Otro elemento que se puede resaltar como coincidente entre Pareto y Mosca, es el hecho de que ambos recurren al método histórico, más desde una perspectiva histórica institucional para Pareto y multidimensional para Mosca. En los tres, quienes integran la minoría o elite, son los que tienen la capacidad de monopolio del poder y los que ocupan los cargos de dirección y administración, por lo cual se desarrollan valores y criterios de supervivencia que permiten su permanencia o renovación, como lo sugiere Mosca.

#### ○ La Mirada Democrática del Elitismo.

Plantean Mackie & Marsh (1997), que dentro de esta subdivisión de la corriente elitista, están asociados los trabajos de Max Weber y Joseph Schumpeter, “que surgieron para



criticar la débil idea liberal de la teoría democrática” (p.238 - 239). Creyendo ambos que la participación en la política está asociada a poderosas fuerzas sociales, para lo cual, la democracia liberal se conformaba en un espacio restrictivo ya que sirve como una especie de depuración selectiva donde se eligen dirigentes y se dan endosos de legitimidades que garantiza los intereses de la minoría.

Para Weber, el Estado ocupa su mayor centralidad y lo expresa en su magna obra “Economía y Sociedad”, publicada por primera vez en 1922. Un aspecto que lo diferencia profundamente de Marx es el hecho de concebir al capitalismo como un producto terminado (Ramos 1999), es decir, un sistema institucionalizado, sobre el cual entendía que aunque produjera desigualdades, llegó para quedarse como modo de ordenar la economía y por ende la sociedad. Como resultante, su postura sobre la política y el Estado, se aleja totalmente de cualquier apreciación de la historia enraizada o anclada únicamente en lo económico, yendo más allá, propone que el desarrollo del sistema de administración pública y por ende del gobierno como buena organización, siendo herramienta inevitable para el funcionamiento del capitalismo.

Su planteo sobre el poder del Estado y dominación es fundamental y se encuentra claramente explícito en su obra. Sobre ello, puntualiza tres elementos fundamentales, entendiéndolo como conjunto diferenciado de instituciones e individuos, centralización y un monopolio en la elaboración de normas (Weber 2014). Esa multiplicidad de instituciones, en su perspectiva al ser especializada es remitida directamente a una distinción, donde cada una está dotada de funciones particulares de la administración (complementarias o no), llevadas adelante por personas capaces y sometidas a un sistema asimétrico pronunciado en jerarquías (burocracia).

En lo que respecta al monopolio, es clave para comprender la capacidad de dominación, pero no solo como cuerpo escrito, sino como ejercicio en el uso legítimo del poder de la fuerza para la salvaguarda de ese territorio y ordenar la población, en palabras de Weber, la dominación por parte del Estado es necesaria e inevitable. Ya que, como cuerpo de autoridad, necesita un mínimo de obediencia, aceptación de las órdenes dadas, las cuales son válidas siempre y cuando, sean ejercidas mediante la especificación de leyes, lo cual deviene en la legitimidad que se le otorga socialmente.

Lo anterior, solo se valida con la comprensión de los tipos de autoridad que plantea Weber. Por un lado, la “tradicional” entendiéndola como aquella otorgada por las

costumbres, transmisibles de generación en generación, es decir, enraizada fundamentalmente en la cultura. La “autoridad carismática”, cimentada fundamentalmente en caracteres excepcionales contenidas en el individuo y, finalmente la “legal racional”, que se sostiene sobre la legitimidad que genera con el sometimiento del individuo al ordenamiento establecido, por ejemplo, las leyes (Weber 2014).

Se considera a la burocracia como la encarnación de las instituciones de una estructura constituida bajo principios racionales. Siendo éste último una cuestión central para Weber, pues como tal, genera una forma de organización que permite el ejercicio continuo de actividades que regula la división de competencias establecidas de acuerdo a las funciones, conllevando al desarrollo de forma jerárquica sobre el cual se despliega una relación de dominación funcional, precisando normas internas de funcionamiento y trabajo, en definitiva, un personal burocratizado.

Por todo, es claro que para Weber la política está representada por un contenido eminentemente conflictivo (Wood 2020). Lo cual conlleva luchas de poder para el acceso a la administración del Estado como organización suprema, ya que a su percepción él debe representar el interés soberano de todos, desplazando a cualquier otro. En pocas palabras, concibe al Estado como un espacio de pugnas y garantías a la elite, que si bien esta transversalizada por el conflicto, también está dominado por lo político como forma de dominación, ejercida en un territorio específico por una organización administrativa que dispone del uso y ejercicio del monopolio del uso de la violencia física.

Mientras tanto y a diferencia con Weber, Schumpeter se plantea una combinación de metodologías opuestas “un utillaje de técnicas weberianas, utilitaristas y marxista” (Mackie & Marsh 1997, p. 243). En este sentido, simpatizaba con Marx al creer que sería absolutamente inevitable la caída del Estado como consecuencia de sus propias contradicciones. De acuerdo con Carvalho & Dippel (2020), otra de las características que nos permite apuntar con más precisión la concepción de las elites schumpeteriana, reside en que puede ser considerado un socialista poco convencido, pues rechazaba el debate de las clases sociales y los conflictos entre ellas.

Para Schumpeter, la suprema actividad del socialismo era desarrollar un sistema democrático que mejor respondiera a las demandas del gran gobierno (*great government*). En este sentido, abonaba el supuesto de que dicho sistema requería de liderazgo, pues sostenía la necesidad de un régimen de planificación de la vida política y económica.

Siendo en este contexto un Estado también con liderazgo, capaz de responder a los intereses del pueblo, ya que, para él este era un productor de gobiernos, en condiciones de seleccionar los hombres más capaces de decidir (Carvalho & Dippel 2020)

Aunque parece contradictorio lo anterior con respecto a su concepción de voluntad popular, Schumpeter la definía como fuente de irracionalidad que produce fabricaciones de lo que realmente podía ser, ya que es un constructo social que más bien debe ser el impulsor y no el productor del proceso político. Desde lo dicho, entonces para él democracia y socialismo son compatibles solo si se establecen mecanismos de competición de elites, lo cual conlleva a entender su postura sobre los partidos políticos como actores dispuestos a competir, no para ser mensajero de la irracionalidad de la voluntad popular, sino como organizaciones productoras de hombres capaces que se legitiman en democracia. Elementos todos que aclaran su postura respecto a la forma de gobierno de una sociedad (Guler & Ozer-Imer 2019).

#### ○ Elitismo Corporativo.

El papel de las elites no pareciera agotarse como parte de un momento histórico, sino que evoluciona en relación a la representatividad. Particularmente, por aquello que lo personifican o a quienes lo encarnan y sobre lo cual hasta ahora se ha venido encarando progresivamente la discusión. Las transformaciones sociales y las mutaciones que ha experimentado la economía, ha permitido que en este momento y en este apartado, se pueda continuar el debate, incluir o encajar algunos pensadores dentro de esta corriente. Monserrat Baras (1991), sostiene que pasada la II guerra mundial, la cuna sobre la cual que da origen al debate radica en E.E.U.U y consecuentemente en Europa, sobre la base de un objeto que también experimenta diferencias con respecto a la mirada clásica y contemporánea de él.

De acuerdo entonces, el enfoque norteamericano “se centra en las distintas élites sociales de las que la élite política es una subespecie” (Baras 1991, p.22). Tal visión como consecuencia del mismo contexto y las formas en que se tejen las relaciones Estado sociedad, su cultura política y prácticas institucionales. Mientras tanto, “los estudios europeos se realizan sobre las élites políticas, las que personifican el poder de las instituciones del Estado” (Baras 1991, p.22), lo que nos induce a comprender que la evolución de él responde también a como se concibe el Estado y como se posiciona frente

al resto de actores institucionales. En otras palabras, contextos donde de acuerdo a las formas en que se encarna el Estado define la discusión de las elites.

De acuerdo con Mark Evans (1997), entre los principales ponentes en esta nueva etapa del elitismo en la corriente americana se puede mencionar a “Wright Mil, quien explica el papel de las Elites del poder dentro del gobierno norteamericano y Walter Bumham, quien señala que en todos los países capitalista se está haciendo con el mando de una nueva elite rectora” (p.245). Mientras que en el otro lado del mundo y desde una perspectiva más histórica, encontramos a “William Guttsman en 1963” (p. 248) quien, a partir del análisis de las clases altas y su decadencia, considera que este representa un punto de inflexión para su renovación, lo que produce desplazamientos y reacomodos. También se identifica a Anthony Sampson en 1982, quien desde estudios en Gran Bretaña asevera que ya no es la aristocracia la elite que gobierna y domina, por lo cual no hay una autentica elite social (Evans 1997).

Se muestra claro un consenso en entre autores (Evans 1997, Baras 1991, Ramos 1999, Cadenas 2014 y Heller 1998) al comprender y de maneras distintas afirmar que ambas corrientes tienen dos aspectos en común. El primero de ellos es que se dan siempre posturas no marxistas, a tal punto que para Mills la elite no es una clase social, es mucho más que eso, lo cual nos acerca al segundo aspecto, y es que ninguno de los representantes de esta corriente centra un enfoque específico sobre la democracia ideal, lo que no signifique que deja de ser un tema central. Y, un tercero que aquí se sugiere pues resulta claro, es que el núcleo central en todos, es la idea de quién manda y quien obedece, pero, el primero de ellos responde a un reducido grupo de personas y como se gobierna, a que intereses responde y si esa minoría es plural o no.

En cuanto a la relación establecida entre las elites empresariales y el gobierno, hasta hoy puede ser considerada como un área relativamente nueva, ya que

“constituye un ejemplo más de la convergencia entre teorías del Estado opuestas, que cristaliza en un <<enfoque estructural>> del estudio del poder de las corporaciones; enfoque que está implícito tanto en el trabajo de Charles Lindblom (1977, 1982) como en los análisis neomarxistas del Estado liberal-democrático (Marsh, 1983). Estos debates se centran ante todo en la relación entre poder económico y político, tal y como se establece en el Estado intervencionista actual”. (Evans 1997, p.249).

Desde esta perspectiva, resulta innegable el hecho de que las corporaciones tienen un poder político considerable, lo cual las convierte en un actor central como figurantes del mercado. Pues ellas constituyen articulaciones de un grupo reducido de representantes y mediaciones que conllevan intereses. Ramos (1997), sostiene que estamos frente un capitalismo posliberal avanzado, que precisa de una reorganización del poder político mediante la racionalidad de la toma de decisiones, demandando la incorporación de otros actores que si bien son menos decisivos están representado en grupos.

Lo anterior nos lleva a pensar que estamos en presencia de una nueva elite. El corporativismo nace como un desprendimiento de la rama social cristiana, de los regímenes autoritario como el de Benito Mussolini (Italia), Antonio Salazar (Portugal) y que más adelante fueron asumidas en las democracias europeas bajo seudónimo de neo-corporativismo (Cárdenas 2014). En este sentido, Evans lo entiende como “un sistema de representación de intereses en las que un limitado número de unidades que lo constituyen en un limitado número de categorías singulares, no competitivas y ordenadas jerárquicamente que el Estado autoriza” (Schmitter 1974, pp. 93-4, citado por Evans 1997, p. 250).

De acuerdo entonces, las corporaciones se convierten en un modelo de intermediación entre el Estado y grupos de interés económico. Mismos representados, en las empresas y otras formas de organización económica, pero, también congregan organizaciones de trabajadores y profesionales con poder de cooperación, confrontación, interpelación y concertación, es decir, se habla de una multiplicidad de actores con poder político y capacidad de interconexión en redes.

### 1.2.3.3. La Visión Marxista del Estado.

Si bien las corrientes anteriores problematizan, profundizan, desarrollan capacidad de interpretación y marcan tendencias sobre el Estado. No menos importante es el planteo realizado por Marx, que también ha ejercido una considerable influencia dentro de las ciencias sociales en general y particularmente las más relacionadas al estudio del Estado, la economía y la política. Se concuerda con Edward Reiss (2000), al comprender que si bien sus aportes son fundamentales, resulta difícil ubicarlos de manera específica en alguna disciplina. En este sentido se intentará resaltar algunos elementos que se considera

pertinente para la comprensión que hace sobre el Estado, así como también de algunas variantes que han surgido al calor del siglo XX con Nicos Poulantzas y Antonio Gramsci.

Una de las primeras interpretaciones que Marx nos permite hacer, es que no plantea una teoría ortodoxa sobre el Estado, como tampoco una definición precisa al respecto. La más absoluta impresión que desarrolla, es en entenderlo como un instrumento de dominación, al cual recurre la clase dominante para salvaguardar sus intereses, al respecto señala que “el ejecutivo del Estado no es más que un comité que gestiona los asuntos del conjunto de la burguesía” (Marx 2002 p.89). Premisa que nos permite entender de entrada su concepción sobre la lucha de clases, lo que de manera directa lleva a concebir una asimetría establecida entre dominantes y dominados.

Otro de los rasgos presentes y que guarda estrecha relación con lo anterior, es la correspondencia que establece entre el Estado y las clases sociales, en particular cada una de ellas. Cuando en sus ensayos políticos sobre la lucha de clases en Francia, acentúa la diversidad presente y la capacidad del Estado en dominar a la sociedad civil y de restringir a la vez el poder de la burguesía. Lo dicho a simple vista, no pareciera coordinar los intereses de la burguesía, con lo cual nos está invitando a pensar que ciertamente hay una autonomía relativa y que en sí misma, no siempre puede escapar de los intereses de ella. Tal afirmación surge, además, porque deja al Estado como una especie de distractor que desvía la atención de la clase obrera y al mismo tiempo garantiza a largo plazo los intereses de la clase dominante.

En este sentido, cuestiones como la anteriormente planteada conlleva a interpretaciones contradictorias. Ya que, por un lado, lo toma como un instrumento de la clase dominante y por el otro, plantea cierta autonomía de él, con capacidad de restricción tanto de la burguesía como del resto de la sociedad. Sin embargo, dichas afirmaciones, conlleva a la reflexión, posibilitando la comprensión de él como un espacio de relaciones con lo que Marx denomina como luchas de clases.

En un mejor intento de interpretación George Taylor (1997), afirma que en las obras de Marx se muestra un proceso de maduración (criterio que se comparte) y, que en sus primeros trabajos con respecto a los que progresivamente se conocen, no existe un proceso de sistematización sobre su postura en lo que refiere al Estado. Herencia, que abre el compás a diversos intentos de entenderlo, los cuales desde posturas

académicamente aceptadas, las interpretaciones pendulan, desde que es un instrumento de dominación, que funciona con cierta autonomía relativa a su abolición completa.

Lo que si deja de manera muy claro y lo demuestra en el manifiesto del partido comunista (Marx 2019) es su postura ideológica. Lugar donde además refuerza la idea de la autonomía relativa del Estado, sin embargo, no es sino en su magna obra del capital donde dedica un tomo sobre él.

Otro principio compartido y académicamente aceptado es que dentro de los posteriores a Marx y a los cuales se les denomina neomarxistas, encontramos a Puolantzas. Resultando casi obligatorio (también) para aquellos que directa o indirectamente nos llama la atención las cuestiones del Estado o relativas a él, sus ya clásicas obras “Estado, poder y socialismo” (1979), así como, “poder político y clases sociales en el Estado capitalista” (2001), entre una y otra, plantea importantes cambios sobre él.

En su obra “Estado, poder y socialismo” (1979), resulta alucinante y vigente para pensar hoy el tema, la afirmación de que aún estamos “rodeados muy de cerca por un Estado que, en sus comportamientos más insignificantes, demuestra su relación con intereses concretos y extremadamente precisos” (Poulantzas & Claudín 1980, p. 14). Con lo cual está afirmando que más allá del piso teórico en que nos posicionemos, estamos inmersos y haciendo frente a un entramado de intereses que pueden llegar a superponerse, donde apunta a la comprensión de que no es un aparato neutro, sino que más bien péndula entre ellos.

Más adelante sostiene que “aunque la burguesía sigue sacando muchos beneficios de ese Estado, no siempre está satisfecha con él” (Poulantzas & Claudín 1980, p. 14), con lo cual y aunque la idea de autonomía relativa la toma Altuser, está aclarando de manera más precisa un pensamiento un tanto difusa planteado por Marx. Ya que induce a entender que para el funcionamiento eficaz del Estado, como un aparato o instrumento al servicio de la clase dominante, es necesario guardar distancia respecto a ella.

En función de la perspectiva planteada, se entiende que cuando el Estado intenta afianzar su hegemonía de clase, se camina sobre un piso profundamente inseguro y por lo tanto dentro de un equilibrio inestable, por lo cual, para la búsqueda de la tan deseada armonía, construye compromiso entre clases. Aspecto profundamente relacionado con Marx, en el sentido de que en este precepto se ve mucho más clara la idea del Estado como distractor. De la misma manera, vale la pena recalcar otro aspecto que toma para desarrollar su

postura, es la identidad y la lucha de clases como procesos inherentes a la producción capitalista, donde el Estado resulta fundamental para Poulantzas, en el sentido de que es participe en lo que denomina como la producción en el proceso producción capitalista.

La segunda afirmación del párrafo anterior, no es más que un Estado participe positivamente en desarrollar las condiciones que el capitalismo necesita para su funcionamiento, mismas que no se limitan exclusivamente a marcos regulatorios, (por ejemplo). También conlleva a comprender su postura sobre la democracia como garantía para el funcionamiento del capitalismo, pues la idea de una persona un voto no deslegitima a las ideologías, además, de que sirven como componente de las relaciones sociales y permiten separar tajantemente la esfera política y económica.

En su obra “poder político y clases sociales en el desarrollo capitalista” (2001), problematiza el tema del conflicto como factor explicante más que explicativo del poder del Estado, para Poulantzas el conflicto tiene lugar central al interior de su aparato. Ya que, al funcionar como centros de poder para diversas clases, generan fricciones que pueden permear debilidades en el gobierno, pero más allá de esto, el Estado se convierte en una zona de confluencia y de interés valioso para las diversas clases sociales, en donde se interrelacionan redes de poder y las llamadas políticas públicas, funciona como un filtrado de selección y direccionamiento de ellas hacia determinados grupos.

Algo que podemos notar entre ambas obras, es el hecho que se plantea la evolución estructuralista del Estado, al entender que él y las relaciones de producción han experimentado importantes cambios que solo pueden ser comprendidos en ámbito de su evolución histórica, pero, de manera consecuente propone su transformación y donde los movimientos sociales resultan cruciales para su comprensión.

La contribución de Gramsci (2003) en el edificio teórico neo-marxista sobre el Estado, son absolutamente influyentes. Con sus propuestas teóricas sobre hegemonía, relación de fuerzas, intelectuales orgánicos y bloque histórico, entre otros. Afirma Ramos (1999) que sus obras, ante todo son una reacción en términos de confrontación de las interpretaciones del materialismo histórico. A modo hermenéutico de su trabajo, y a consideración, uno de los principales aportes está centrado en la identificación de la dominación de las sociedades modernas, misma que no solo es consecuencia de una cuestión económica, sino, sobre todo es atribuible a un fenómeno subjetivo y cultural.



Sobre lo cultural, Gramsci (2003) lo entiende como una dimensión fundamental que recrea condiciones necesarias para la dominación en las sociedades modernas, siendo ella, el motor del hombre en la creación de su propia historia, la cual está sujeta a construcciones de lo colectivo en términos de subjetividades individuales. En este sentido, George Taylor (1997) comprende que “la fuerza y la originalidad de los argumentos de Antonio Gramsci descansan indudablemente en su pretensión de volver a considerar la subjetividad humana, considerándola como la característica principal del marxismo” (p.259).

Sin embargo, su interés por la subjetividad le crea un evidente rechazo por el economicismo, claramente vista en relación entre ideología y conciencia (Gramsci 2003). Ahora bien, no es menos cierto es que una de las claves para comprender su originalidad teórica es que la propiedad privada es un elemento fundamental, pero no necesario para vislumbrar la dominación capitalista. Siendo entonces, el Estado es un recurso imprescindible para garantizar las condiciones objetivas necesarias, para lo cual, la evolución histórica como simple proceso lineal de hechos y sucesos no permite recrear condiciones claras de comprensión, por lo cual merece vislumbrarlo en toda su dimensión.

En este sentido, el concepto de hegemonía resulta crucial para comprender la naturaleza del poder en la sociedad y percibir las luchas emprendidas en las esferas política, económica y cultural. A pesar de que la hegemonía tiene un carácter ético-político, Gramsci (2003) entiende que también debe ser económica, lo que conlleva a comprender que el Estado tiene una acepción más amplia en el sentido orgánico, por lo cual es un “entramado completo de actividades políticas y teóricas con las que la clase dominante no solo justifica y mantiene su dominio, sino que se las arregla para lograr el conocimiento activo de aquellos a los que gobierna” (Gramsci, 2003, p.245)

Lo anterior apunta a que, la concepción de poder incluye una variedad de instituciones como la educación, los medios de comunicación, parlamentos, entre otras, con las que se modifican las relaciones de poder en la sociedad, ya que todas se conforman en el aparato de hegemonía política y cultural de las clases dominantes (Gramsci 2003). En otros términos, se refiere a formas de control colectiva en la que la lucha por la conciencia se convierte en un epicentro tan importante como la que tiene la propiedad privada.

#### 1.2.3.4. Las Teorías Del Estado y su Convergencia.

Las tradiciones teóricas planteadas (pluralista, elitista y marxista) indudablemente han marcado un hito dentro de las ciencias sociales, pero no han desarrollado una teoría monolítica o única de comprensión, en otras palabras, no existe una visión unívoca o uniforme de él. Ahora bien, anteriormente hicimos un repaso por los principales referentes ubicados dentro de cada corriente, a partir del cual plantea David Marsh (1997) que a lo largo de la historia se asumió al Estado y su manera de relacionarse con la sociedad civil como objeto de estudio y actualmente se ha producido una convergencia. Misma que no ha generado un consenso “y todavía hay ciertos autores que postulan formas bastante puras de cada una de ellas” (p.273).

Partiendo desde el neo-institucionalismo como enfoque teórico, de manera directa pauta la construcción de una agenda orientada al estudio de las instituciones. Retomando la idea de North (1993) sobre el carácter formal e informal de ellas y las reglas o construcciones mentales, capaces de regular el comportamiento individual o colectivo. De aquí entonces que, al pretender analizar las prácticas humanas en torno a la organización comunitaria, se confronta a un péndulo de acciones orientadas tanto por lo formal (Estado), como lo informal (lo cultural) que, orientadas por la consecución de satisfactores a necesidades colectivas, nos confronta a una diversidad de elementos resultado de la interacción humana.

Como ya se dijo, es imposible afirmar que haya una teoría única o unívoca del Estado, a partir de entonces es oportuno recuperar del marxismo (por lo menos desde los neomarxistas), el abanico de oportunidades que permite un conjunto de herramientas para analizar desde diversas áreas y aristas. Uno de ellos, el hecho de contradecir el economicismo como epicentro de las relaciones de clases, cuestión que a su vez influye y/o establecen las funciones del Estado, lo que conlleva también, a un rechazo al determinismo y más bien comprender que la fricción generada entre las esferas de lo económico, lo político y lo social, no son causales sino accidentales. Por otro lado, la clase social no es un disparador “condicionante” en la desigualdad estructural, elemento fundamental para entender la fuerza social, los acomodos y reacomodos institucionales.

Otro elemento, es que no se puede dar por sentado la existencia de un Estado o una clase como aparatos monolíticos, sino que, en el seno de cada cual convergen una multiplicidad de grupos, con intenciones y/o intereses coincidentes y/o contrapuestos. Entonces la

estructura estaría compuesta por individuos, grupos o clases, siendo absolutamente considerable la idea de autonomía relativa del Estado que plantea Marx y que refuerza Poulantzas posteriormente, dado que la institucionalidad estatal toma un poder político impersonal como garante, pero al mismo tiempo como árbitro de la sociedad.

Lo anterior permite comprender que, se plantea un Estado con la necesidad suprema de sostener una autonomía relativa para alcanzar un equilibrio. En este sentido, aparece asumiendo el rol como mediador entre clases, sindicatos, grupos de presión, partidos políticos, entre muchos otros. Sin embargo, es loable concebir que no representa un actor neutro y armonioso, sino que se orienta por la conflictividad originada entre grupos para la consecución de los objetivos a largo plazo.

Desde el pluralismo, como propuesta teórica también contiene aspectos de relevancia desde su evolución. Uno de ellos, es el Estado como punto encuentro, pero al mismo tiempo con limitaciones, representado por un poder concentrado y desde Mills (1957), con la existencia de grupos con capacidad de influencia según su posicionamiento. De manera coincidente con el neo-marxismo reconocen estructuras sociales, al referirse que son ellas quienes influyen sobre los resultados políticos (acuerdos o contraposiciones), pero con la salvedad de que estas son llevadas más por relaciones interpersonales. Es de reconocer que, para los pluralistas el acceso al gobierno quien lo determinan son los privilegios de grupos, mismo que está dando en función de las relaciones sostenida fundamentalmente en lo político, lo que necesariamente deviene en la exclusión de otros (David Marsh 1997).

Marsh (1997), reafirma la idea sobre que cada enfoque sobre el Estado no es estático, sino que evolucionan por diversos motivos. En función a esto, se comprende que “posterior a la segunda guerra mundial, los cambios económicos, políticos y social, mismos que han obligado a los teóricos a revisar sus posturas” (p. 278). Hecho que conlleva a pensar en el pluralismo elitista fundamentalmente, puesto que plantea que las corporaciones, además de conformarse en actores de capacidad económica, también se constituyen con fuerza de acción política y epicentro de acción de diversos grupos o gremios de profesionales, trabajadores y obreros.

### 1.2.3. Gobierno.

En el apartado anterior, se observó desde las diversas lecturas el hecho de que, en muchos sentidos existe una importante división existente entre el Estado y el gobierno. Misma que en momentos se ve con poca claridad pero que es referida a dos esferas absolutamente diferenciadas. Como tal, el término nos invita a reflexionar en una relación de dominación dada por la capacidad de dirección y de dominados, como aquellos que aceptan ser dirigidos (Bobbio 2000).

Sobre las teorías generadas en torno al gobierno, Bobbio (1987) sostiene que las mismas se agrupan en dos estadios. El primero de ellos descriptivo, pues el estudio relacionado a las distintas formas en que se expresa a lo largo de la historia, misma que se suprime a una dimensión representada en la descripción y/o clasificación de tipos de “constitución política” (p.9), donde se dividen de acuerdo a las características propias a cada una mediante la observación.

“Las primeras grandes clasificaciones de las formas de gobierno, como las de Platón y Aristóteles, son de este tipo. Dicho de otro modo: derivan de los datos recabados de la observación histórica, y reflejan la variedad de las formas en las que se organizaron las ciudades griegas de la edad homérica en adelante”. (p.12)

En otro sentido, la segunda clasificación que menciona Bobbio son las de tipo prescriptivo. Misma que si bien recurre a la descripción como herramienta, está sujeta a la subjetividad de quien interpreta la forma de gobierno y, como tal, clasifica como buena o mala, mejor o peor.

“En otras palabras: no se limita a describir, o sea, a manifestar un juicio de hecho, sino que sin darse cuenta exactamente asume también otra función, la de expresar uno o más juicios de valor, la de orientar las preferencias ajenas, en una palabra la de prescribir” (p.13).

Aclarando que la primera clasificación le llama sistémica y la prescriptiva como axiológica.

Es una discusión histórica en sí misma, desde Heródoto en sus historias sobre los persas hablando de Otanes, Megabyzo y Darío, referida a la mejor forma de gobierno (Bobbio 1987). Hasta la perspectiva clásica, donde se interpreta a cada uno de ellos de acuerdo a

sus prácticas, mismas que van desde la acción de muchos (Otanés), de varios (Megabyzo) o de pocos (Darío) en términos de Bobbio (2000), representativos de regímenes como la democracia (de muchos), aristocracia (de varios) o la monarquía (de pocos).

Es claro que cuando hablamos de gobierno en la óptica antigua se remite más por el régimen y las formas en que se representaba en la práctica. Sin embargo, en el medioevo se han centrado en torno a las características unipersonales de aquellos llamados a ejercerlo (Colombo 2003). Mientras que en época moderna se enfoca más por su papel en el marco de la soberanía y el manejo del asunto del Estado. Siendo entonces, en la teoría política más significativa representada en autores como Locke, Montesquieu o Rousseau, enfocados a dividir la misión ejecutiva de las actividades legislativas.

En el Estado moderno cuando se habla de gobierno, remitimos a una doble dimensión del él. Por un lado, el poder ejercido por la rama ejecutiva, que como su nombre lo dice, ejecuta la capacidad de administración del Estado y por el otro, la rama legislativa quien se ocupa de hacer leyes que rigen el Estado y el gobierno, pero siempre todos supeditados al Estado y sus instituciones (Colombo 2003). Lo dicho como una especie de concierto políticamente aceptado y practicado por un muy importante número de países del mundo.

De esta manera, el gobierno se refiere a una relación asimétrica entre dominantes, representado en aquellos que de alguna manera obtienen la capacidad de decisión y dirección (gobierno) y, dominados quienes son la mayoría de la sociedad. Pero, además remite directamente a formas de ejercicio y de organización política de una sociedad, en otras palabras, pareciera un silogismo referente al sistema en conjunto (Páez 2010). Sin embargo, el mismo autor plantea que dicha concepción en tiempos modernos, particularmente referido al siglo XX, ha experimentado importantes transformaciones.

Para Páez (2010), la concepción

“del gobierno... no se reduce a la pura óptica funcional que suele ser común en los abordajes al uso, es decir, aquella que concentra la mirada sólo en el conjunto de recursos de que disponen los funcionarios ubicados en aquel lugar institucional que se ocupa específicamente de la ejecución de la dirección política” (p. 86).

Al mencionar a la óptica funcional, nos remite a la idea de que es algo que si bien se concibe de manera estructural, a su vez permite el funcionamiento del poder según el posicionamiento que se ocupe al interior de ese sistema.

En este sentido, para Páez el gobierno está referido a una relación de poder que inmiscuye al trabajo, los actores políticos y la forma organizativa del Estado. Elementos que durante el siglo XX conviven fundamentalmente, con la pendulación entre dos regímenes políticos: dictaduras y democracias. De la misma manera, al caracterizar el gobierno durante ese siglo, se está refiriendo a tres estadios de poder diferentes, que a su vez devienen en tres formas de configuración del poder diferenciado entre sí.

En función de la forma en que se organiza las relaciones entre actores (Estado, mercado y sociedad civil) y el posicionamiento que ocupe cada uno, en esa misma manera se va experimentando formas distintas de poder. Al respecto, Páez (2010) sugiere entender por lo menos tres prácticas de gobiernos, el primero de ellos ilustrado al calor de las fuerzas dadas durante el llamado Estado de Bienestar, donde se dibuja una forma centralista de él, como tutor de las relaciones establecidas con el resto de las esferas.

El Estado de bienestar, de acuerdo a las actividades relacionadas al ejercicio de gobierno en su doble dimensión, moldea la institucionalidad para generar garantías que el capitalismo necesita en su reproducción, tanto en los mecanismos legislativos, como en la ejecución de la administración del Estado (Jessop 1999). Cumpliendo de esta manera la función redistributiva, así como, la integración, disciplinamiento y domesticación de la clase obrera, mediante aplicación de instrumentos como la seguridad social, como educación, salud, entre otros servicios públicos (Páez 2010)

De acuerdo entonces, la administración del Estado a su interior institucional se organiza bajo principios de asimetría jerarquizada. Misma que es fortificada mediante todo un aparato legal, que, si bien somete la acción del gobierno en su ejercicio, también le otorga cierta atomía en su capacidad de acción (Jessop 1999). Ahora bien, la asimetría que se menciona se encarna en la burocracia, la cual, a su vez representa un sistema de valores, creencias e intereses, que se personifican en decisiones tomadas por el gobierno.

En este sentido, Claus Offe (1988) entiende que el funcionariado cumple un oficio determinante, al llevar parte de las necesidades de la clase obrera por fuera de la lucha de clases y del conflicto industrial, que, además confluye como un factor estabilizador

de la economía, al desconectar los cambios de la demanda efectiva a los cambios de la demanda de empleo. Es decir, se otorga al gobierno la capacidad garantizar la demanda de una clase obrera cubierta en seguridad social, prestación de servicios como salud, educación, entre muchos otros.

En armonía con la forma de gobernar durante el conocido periodo de Estado de Bienestar, surge la ampliación del voto y de derechos a la mayoría (Páez 2010). Acompasado con esto, los partidos políticos se conforman como un elemento retroalimentador y/o catalizador del gobierno, en cuanto y en tanto, se convierten en canales de transmisión de apoyo electoral y demandas sociales, que legitiman o no a los gobiernos en ejercicio y las aspiraciones de los grupos por el poder. “Así pues, con su desarrollo institucional, los partidos pasan a ser piezas claves en el fortalecimiento del gobierno y en su potenciación como poder que ejerce una primacía en el marco de la división de poderes.” (Páez 2010, p. 97)

Un segundo estadio al cual se refiere Páez (2010), es aquel que florece como consecuencia de la crisis que experimenta esa forma centralista de gobierno en América Latina, desde mediados de los años 70. Dada “la acción política extrainsitucional, el desarrollo global de la etapa transicional que está experimentando el capitalismo” (Páez 2010, p. 86), se coloca sobre el tapete un reajuste de la estructura del Estado y el poder que los deja en una condición de vulnerabilidad frente al mercado.

La cuestión central en ello, es la adecuación del gobierno a los nuevos desafíos que propone la estructura de Estado.

“En especial a dos: el desarrollo de formas de acción social y política que ya no fluyen por los canales institucionales convencionales de tipo democrático representativo y la consolidación de nuevas dinámicas de innovación tecnológica y producción transnacionalizada que socavan la soberanía” (Páez 2010, p.97)

Lo dicho, plantea la necesidad de un despliegue de capacidades que redimensiona en las acciones del gobierno. Por un lado, la capacidad de dirección política que se orienta fundamentalmente al cumplimiento de requerimientos técnicos, pero también, al quehacer en el ámbito socioeconómico. Desde donde se constriñe a la coordinación (y ya no dirección) de una densa red de organizaciones extraestatales y extra

gubernamentales, “de origen tanto mercantil como no mercantil y de naturaleza tanto corporativa como propia del llamado “tercer sector”, red que echa por tierra la tradicional separación entre lo público y lo privado” (Páez 2010, p.99)

Un último momento que sucede gracias a la incapacidad de ambos (Estado y mercado) en satisfacer a la sociedad, la cual se denomina como dual, pues pasa por una recomposición jerárquica institucional y una mutación sobre la concepción de gobernabilidad. En término de Páez (2010) el periodo comprendido entre el fin del Estado del Bienestar y la aparición de la nueva gobernanza, es un espacio de tiempo transicional caracterizado precisamente por fuertes condiciones de inestabilidad política en la mayoría de gobiernos latinoamericanos, que se tradujo en una redefinición de prácticas gubernamentales.

Dicha inestabilidad política es consecuencia por la ausencia de correspondencia de las demandas sociales, respecto a los gobiernos y su incapacidad para atenderlas. Ello también como consecuencia en la redefinición en las relaciones Estado – sociedad, que reduce la capacidad de acción y dirección de la institucionalidad estatal. Dicha mengua –del Estado y el gobierno– se traduce en un replanteo en la dirección, orientado por la cooperación de distintos sectores de la sociedad civil. En pocas palabras un espacio de actores gubernamentales y extra gubernamentales en la cual convergen fuerzas de diversos tipos y aristas en donde el Estado se conforma en un actor y no solo de dirección sino más de coordinación.

Lo dicho, además de presentarnos relaciones simétricas y asimétricas en función de la relación generada entre dominantes y dominados, el gobierno como espacio de dirección política de la sociedad, esta transversalizado por periodos y acciones que permiten la redefinición del término. Por lo cual, hacer referencia a la acción y capacidad de dirección varía según el momento y el periodo histórico al cual se hable, es variable sobre todo en cuanto al uso del aparataje institucional del Estado para desarrollar las simetrías y asimetrías.



#### 1.2.4. Administración Pública.

Para el abordaje de la ciencia de la administración pública, como ámbito que se ocupa de los fenómenos administrativos que dan vida al Estado a través del funcionamiento del gobierno, es necesario comprender la evolución de las instituciones políticas y administrativas (de León 2016). Al respecto Jay Shafritz y Albert Hyde (1999), relacionan las primeras preocupaciones surgidas por estudiosos como Max Weber y Woodrow Wilson, quienes entendían que el problema central se orientaba por la falta de capacidad administrativa. En otras palabras, organizaciones creadas para la satisfacción de necesidades colectivas y llevar adelante la cosa pública que estaban siendo mal administrada.

Con obstáculos superados para definirse como campo disciplinar autónomo, con respecto a otros campos de estudios como la ciencia política, la economía o el derecho administrativo, se habla entonces de ciencia de la administración pública. Misma que surge como realidad de un momento histórico que abre su paso a la consolidación de una disciplina científica, en cuanto y en tanto, se entiende la necesidad de reorganizar transversalmente las instituciones públicas del momento con técnicas, métodos, procesos y procedimientos dispuestos a proporcionar herramientas para hacer más profesional las actividades.

Son diversas las denominaciones usadas por distintos autores para referirse a un mismo campo. De manera singular como ciencia administrativa se sumerge en una concepción que

“Se encuentra fuertemente arraigada en la tradición europea, particularmente en Francia, considerada cuna de la ciencia de la Administración Pública moderna (Guerrero, 1986; Debbasch, 1972; Chevalier, 1986). El tratadista español Mariano Baena del Alcázar, en esta misma línea de pensamiento, habla de la Ciencia de la Administración (Baena del Alcázar, 1985)” (de León 2016 p.3).

Hasta ciencias administrativas en plural.

El uso plural de su denominación, denota que no existe una única ciencia, sino que distintas disciplinas confluyen y se conforman como punto de apoyo en común a la administración. Tal sucede en la corriente estadounidense, la cual enérgicamente

influenciada por el contexto político, deviene en la teoría administrativa que a su vez produce una diversidad de enfoques denominados como Management, Public Policy, Policy Sciences, entre otras (de León 2016). Es destacable el hecho, de que a partir de las discrepancias sobre su cientificidad connota una diversidad de corrientes en su origen.

- **Raíces Históricas, la Separación Entre la Política y el Gobierno.**

Shafritz & Hyde (1999), en el sentido más amplio de brindar alguna bitácora de comprensión sobre el difícil y entramado tejido en torno a sus fundamentos epistemológicos, sostiene que sus raíces históricas y sus escritos se remontan desde los babilónicos, los egipcios, los antiguos chinos y romanos, quienes brindaron una importante herencia sobre técnicas de gobernar y administrar los intereses comunes de la sociedad. En este sentido, a principios el siglo XVIII desde Europa, Bonnin desarrolla su obra “principios de administración pública” en 1808 (Bonnin, 2004), donde apuntala desde este momento la necesidad de una ciencia que se ocupe de estudiar y analizar las relaciones generadas entre los administradores y la sociedad.

“Principios de la Administración Pública” (2004), se convierte en un espacio donde Bonnin advierte sobre la necesaria autonomía del campo disciplinar, con respecto al derecho administrativo. Reflexionando que la administración pública dota de contenido al Estado, en el sentido que durante el despliegue de sus actividades, otorga bienestar, desarrollo y estabilidad social, partiendo del supuesto de que a ella le corresponde el estudio de las dinámicas sociales y sus interferencias como factor de influencia y, con respecto al derecho administrativo, afirma que le corresponde el entendimiento de las leyes. En otras palabras, busca distanciar dos esferas que se superponen en el ejercicio de la práctica.

Continuando, casi un siglo más tarde y desde E.E.U.U. es publicado en 1887 un ensayo denominado como “el estudio de la administración”, bajo la autoría Woodrow Wilson. Aunque para el momento tuvo poco impacto gracias a que no fue sino hasta mucho después cuando entra en auge, es que se le otorga la denominación de celebre, a tal punto que “es habitual remitir a él los orígenes de la administración pública como disciplina académica” (Shafritz & Hyde 1999, p.52).

Wilson (1999), señala que la disciplina de la administración pública tiene como principal objetivo la racionalización de las formas y métodos de actuación del ejecutivo, siendo – desde su perspectiva– fundamental la supresión de prácticas nocivas presente en la administración norteamericana. Visto así, pareciera que encara el fenómeno como un problema endosable sólo a una cuestión humana, sin embargo, también de manera indirecta está apuntando a un fenómeno estructural y organizativo en general.

En este sentido, Wilson –entre otras cosas por la cual podemos considerarlo también como precursor de la ciencia– introduce la necesidad de la eficiencia y la eficacia, como elementos innovadores y necesarios para el funcionamiento de la administración pública. Como aspecto conclusivo en su investigación sobre la organización y métodos implementados en el funcionamiento del aparato público, comprende que las prácticas nocivas, no es un fenómeno endosable y exclusivo del trabajo humano, pues se requiere acción legítima en lo que se hace (si es coherente o no con los mecanismos institucionales establecidos en códigos, leyes, normas, entre otros) y un necesario equilibrio entre lo que permite el Estado hacer y lo que hacen los gobernantes.

Ampliando lo anterior, Wilson se refiere a la eficiencia de la actividad administrativa en el ejercicio de lo legalmente permitido, pero, con la mayor eficacia posible. En otras palabras, está hablando de resultados en el accionar del Estado con el menor coste posible de dinero o energía (Wilson 1999). Ambos términos (eficiencia y eficacia) muy propios de la racionalidad económica, hecho que no es de extrañar ya que Wilson presta gran atención a la economía de la organización estatal y como lograr la mayor productividad.

Otro aspecto que pudiera considerarse novedoso, además, otra importante contribución que apunta más directamente al objeto de estudio de la ciencia de la administración, es el quirúrgico corte que hace al dividir la política y la administración (Wilson 1999). Ello fundamentado principalmente en la carga meritatoria y constitutiva de cada miembro de la administración pública, cuestión que aleja la política del nombramiento de los cargos públicos. Sin embargo, aunque el uso del término “política” puede orientar a otra discusión, al referirse a la filiación o pertenencia partidista del funcionariado, lo que realmente está apuntando es a los partidos políticos, es decir, la distancia entre ellos y la administración.

En este orden de ideas, otro quien apuntaló de manera más sólida en esta diferenciación entre la política y la administración, es Frank Goodnow (2010) en su obra política y

administración, publicada por primera vez en 1900. Para él, dicha dicotomía requiere una precisa diferenciación en la práctica de la administración, siendo que la política es una expresión de voluntad y la administración un mecanismo para materializar esa voluntad, demostrando la identificación de disyuntivas que se presentan en el quehacer de cada uno de los ámbitos, lo que requiere una separación de poderes entre las diversas áreas del gobierno.

En términos de Leonar Whait (1964), ambas esferas son resultantes de un conocimiento más especializado, donde la administración se convierte en un centro de refinación y ejecución de la política. Por lo cual la política y administración se confiere a dos esferas diferenciables, con ámbitos de poder y acción absolutamente distintos –aunque complementarios– que si bien, tienen relación con el gobierno, él no los considera apéndice de ellos. Pasando a ser lo planteado, una diferencia abismal e importante con respecto a Wilson, pues planteaba una separación entre ambos ámbitos desde el punto de vista partidista mientras que Goodnow, aunque también influenciado por la “prostitución partidista” (Whait 1964, p. 12), va más allá viendo la esfera administrativa distanciada de lo político pero complementaria a la política.

#### ○ La Administración Científica.

Hasta ahora hemos visto el reforzamiento de uno de los planteos centrales Wilson en cuanto a la eficiencia y la eficacia como centro de acción para la búsqueda de la productividad del Estado y, al mismo tiempo la centralidad de Goodnow de entender a la política y la administración como esferas diferenciables. De León (2016) comprende que es en este momento donde la ciencia de la administración marca total distanciamiento de la Ciencia política y el derecho (fundamentalmente la rama administrativa) con los aportes de Frederick Taylor, quien además es “considerado el padre de la administración científica” (Shafritz & Hyde 1999, p.55).

“Principios de administración” es una obra publicada en 1911 y nos presenta además, una serie de elementos que permiten percibir su intencionalidad en cada propuesta planteada. Frederick Taylor, considerado el padre de la administración científica demuestra a partir de un experimento desarrollado en una empresa de acero en E.E.U.U, el estudio de tiempos y movimientos en la producción. Cuestión que ha generado críticas

al referirse sobre la cientificidad de la misma, cuando su raíz se aloja en las máquinas y en función de ello, comprender a las personas como piezas intercambiables, es decir, parte de una gran estructura impersonal de producción (Shafritz & Hyde 1999). Sin embargo, a criterio de León (2016) generó importantes contribuciones al sector gubernamental, pues con ello inicia una pauta procedimental.

Siendo una transferencia de métodos, procesos y prácticas de la empresa al funcionamiento de las instituciones del Estado, para Taylor (Bravo 2005) representa un amanaera optima de hacer las tareas referentes a la administración y logros de objetivos del Estado. Otra de las características relacionada (a la descrita) de la administración científica, es que apuntala la propuesta de Wilson sobre la eficiencia y la eficacia, con la transmisión de prácticas aplicadas del sector privado a la administración pública, la realización de actividades vinculadas al proceso de producción pública con mayor eficacia en tiempos, así como, el uso racional de los recursos.

A nivel funcional, plantea una serie de principios con criterios de aplicación universal desde el punto de vista organizacional, de características jerárquica y altamente centralizada, donde el poder se ejerce de forma asimétrica (Taylor 1961). En otras palabras, plantea una especie de privilegio por el proceso, el cual se convierte en un mecanismo de acción que favorece el cumplimiento de los objetivos para lo cual fue diseñada la organización. Cabe mencionar nuevamente la mendicidad con la que se concibe el componente humano dentro de este principio, pues sus acciones se convierten en previsibles.

Otro que contribuye en el delineado y especificidad de la ciencia y que también responde a esta línea doctrinaria es William Willoughby. En su obra “principios de administración pública”, sostiene

“que en la administración hay principios que son universales, de aplicación general, análogos, que caracterizan cualquier ciencia y que deben observarse si han de conseguirse los fines, la eficacia y el funcionamiento de la administración y que dichos principios deben determinarse... solo mediante la aplicación rígida del método de investigación” (Willoughby 1927, p. 9, citado por Whait 1964 p.)

A Willoughby se le atribuye haber promovido importantes avances en el sistema presupuestario de los gobiernos. Mencionando que para ello existen tres líneas centrales o fundamentales de orientación, el control popular sobre los presupuestos del Estado, la cooperación entre poderes como el ejecutivo y legislativo en la actividad y, presupuestos con mayor eficiencia y eficacia (Shafritz & Hyde 1999).

Sobre los principios universales que propone Willoughby, White (1964) plantea un crítica a lo que él considera una postura dicotómica y por lo cual sostiene que la administración pública es un arte, más que una ciencia. Para ello, comprende que cuestiones como, que la eficiencia y la eficacia son elementos que nutren al sistema pues ejecuta las actividades y políticas, por lo cual contribuye a los fines del Estado. En el prólogo del libro “introducción al estudio de la administración pública”, se conforma en un espacio innovador desde donde plantea una serie de elementos basados en supuestos (Shafritz & Hyde 1999).

El primero de ellos es que la administración pública es un proceso de carácter unitario dispuesto contribuir específicamente en el abordaje uniforme de los niveles de gobiernos (central, estatal y local). De la misma manera, en el segundo apunta directamente hacia el objeto de estudio de la nascente ciencia, al separar tajantemente de la rama administrativa del derecho y conferir específicamente a la administración como base de estudio. (White 1964)

Mientras por el otro lado, el tercero es una visión optimista y evolutiva de la administración pública. Es decir, sostiene que, si bien ella es un arte, también se encuentra en un evidente e importante proceso de evolución y transformación, tanto, que es digna de llegar a ser considerada como ciencia. Y finalmente, el cuarto representa una visión más práctica, al afirmar que la administración pública si bien es un arte en evolución también es el epicentro de conflicto de los gobiernos (White 1964).

#### o Su Objeto de Estudio.

La evolución histórica de la administración pública nos permite observar distintos momentos y distintos vértices sobre ella. Como disciplina científica su objeto está absolutamente claro, aunque a las miradas simples se presenta como difuso y hasta

confuso, sin embargo, las contribuciones de Bonnin en el siglo XVIII, plantea en su obra la necesidad de construir una teoría pura de ella. Para ello, condensa una cuestión esencial sobre su naturaleza y su objeto, con lo cual perfila un emergente Estado administrativo de la ciencia.

Sin lugar a dudas la administración es “parte” del aparato institucional del Estado. Para ello, Bonnin realiza una incisión tan precisa como necesaria entre gobierno y administración pública, colocando con ello a dos esferas complementarias que se superponen en la acción y consecución de los fines y objetivos del Estado, pero, que al mismo tiempo son diferenciables una de la otra. Coloca al gobierno como la administración suprema del Estado, el epicentro de acción que da vida y movimiento, mientras que la administración propiamente como tal, es el punto divisorio entre las acciones que materializan al Estado y las decisiones de gobierno. En otras palabras, para Bonnin (2004), el gobierno es dirigente y vigilante más que actuante, siendo la administración un derivado, es una consecuencia que tiene la capacidad de aplicación de leyes en cada parte del territorio.

En otro sentido, Wilson (1993) establece la diferencia entre la naturaleza de las cosas, la cual debe ser ocupada por esferas propias a cada caso. En otras palabras, se refiere directamente a la tajante división entre la esfera política y la esfera de la administración, en tanto que relega esta última como un campo especializado y diferenciado. Haciendo la salvedad, que en este sentido dicha separación está más referida a la acción partidista que otra cosa.

Es central recuperar desde Wilson aquello que avizora con gran claridad, siendo “que el objeto del estudio administrativo es descubrir, primero, qué puede hacer adecuadamente y exitosamente el gobierno, en segundo lugar, cómo puede hacerlo con la máxima eficiencia y al mínimo costo posible, tanto de dinero como de energía” (Wilson, 1999, p.73). Con ello introduce en su acepción la idea de “eficiencia y eficacia” sobre que puede hacer el gobierno en la técnica de administrar lo público, es decir la realización y seguimiento de las políticas públicas al menor costo y mayor alcance social posible.

El camino que conduce a su objeto de estudio se hace más claro y coincidente con posturas de autores como Goodnow (Shafritz y Hayde, 1999). Quien, desde la separación entre la política y la administración, comprende y apunta de manera igualmente clara, al señalar que la división de poderes en su forma extrema no puede ser base para la administración,

sino más bien, la iniciación de comprensión y definición de ámbito espacial de acción entre cada una (política y la administración).

En tanto que Rose (Shafritz y Hayde, 1999) y Willoughby (Dhal 1947), son coincidentes, aunque con características propias, al plantarse sobre la dicotomía que produce la política y la administración. Siendo común entre ellos, la noción de que política es aquello que el gobierno debe hacer, mientras que la administración debe o está más orientada, sobre cómo debe hacerlo. Con lo planteado, queda clara aquella delgada –invisible para el sentido común- línea que divide ambas esferas, puesto que están profundamente diferenciadas entre sí. Es con ello, entonces que se apunta aclarar a la administración de los asuntos públicos, como objeto propio de estudio de la ciencia.

En otro sentido, White (1964), en un buen intento de sistematizar los aportes norteamericanos de las primeras dos décadas del siglo XX, parte de entender que es una ciencia y para ello se soporta desde la comprensión de que la administración pública es un proceso uniforme en sus características esenciales y que su estudio debe partir de premisas primordialmente administrativas y no desde fundamentos pensados desde la visión positivista del derecho administrativo.

#### ○ Algunas Definiciones.

Siendo de manera directa quien plantea la necesidad de una ciencia de la administración pública y de establecer el sentido polisémico de ella, precisamos la definición de Bonnin (2004). En este sentido, la define como

“la autoridad común que, dentro de cada departamento, ejecuta las leyes de interés general que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos; así como sobre las personas, los bienes y las acciones, como interesantes al orden público” (p.50)

Es dicha definición una cuestión central para comprender su texto, porque de entrada se refiere al objeto de estudio que previamente se identificó. Sin embargo, en ella deja claro que esta ciencia es quien estudia las leyes que orientan a la administración, como aquellos quienes la encarnan, en otras palabras, las líneas o directrices de acción se encaminan por el deber ser, se personifican en los funcionarios, pero al mismo tiempo es la forma de



relacionamiento del Estado con la sociedad. Elemento clave para Bonnin, sobre la centralidad que adquiere la institucionalidad estatal engranda a través de la administración pública y desde entonces se desarrollan procesos bidireccionales de comunicación y dialogo.

Mientras tanto, para Wilson (2004) la administración pública es la parte más notoria, ejecutiva, la punta de lanza del gobierno, es la cara más visible, operante y representativa en su acción. Desde su objeto de estudio lo plantea mediante dos aspectos, por un lado asiente en determinar lo que el gobierno puede hacer de manera legítima, sometido al principio positivista de la ley, es decir, el deber ser en la acción del gobierno. Por el otro, cometer las actividades legítimas aceptadas y apropiadas con la mayor eficiencia deseada al menor coste financiero o de energía posible. En otras palabras, lograr obtener la mayor precisión en lo que el Estado debe hacer usando las mejores técnicas y métodos de realizarlo.

Siendo entonces, Wilson en su definición no solo se refiere al objeto de estudio, sino que plantea como hacerlo, desde la lógica de la economía del Estado con la introducción de la eficiencia y la eficacia. Con lo cual implanta la necesidad de desarrollar técnicas y métodos, así como también, con ello, la captación de un cuerpo de profesionales dotados con esas herramientas, con lo cual perfila la obligación de un sistema de funcionamiento.

White (1964), en un buen intento de sistematizar los aportes norteamericanos de las primeras dos décadas del siglo XX, parte de entender a la administración pública como una ciencia, para lo cual se soporta desde la comprensión de que la ella es un proceso uniforme en sus características esenciales y que su estudio debe partir de premisas primordialmente administrativas y no desde fundamentos pensados desde la visión positivista del derecho administrativo. En tal sentido, el autor al formular la definición destaca la naturaleza administrativista de la ciencia y, con ello alejarla desde esa postura del derecho.

A partir de lo descrito, White (1964) concibe a la administración pública como “un proceso en común a todo esfuerzo de grupo público o privado, civil o militar, en grande o pequeña escala” (p.1). Con lo cual, de entrada, se está refiriendo no al Estado como un aparato monolítico, sino a un sistema multiforme que implica a grupos de personas bajo el estandarte de la organización, arropados por un sistema de institucional de diversa

naturaleza (público, privado, civil y/o militar), con fines objetivos e intereses diversos y hasta contrapuestos entre ellos.

Más adelante prosigue en definirla como conjunto sistema de ordenamiento integrado por un conjunto de códigos, relaciones, prácticas, costumbres, leyes y reglamentos que quedan condicionados por el momento y espacio geográfico determinado para la realización de la política de Estado (White, 1964). En definitiva, la concibe como la capacidad de “dirección, coordinación y control de muchas personas para la consecución de un propósito u objetivo” (p.2).

Se entiende entonces al arte de administrar lo público, planteo que la posiciona como un escenario de condiciones dinámicas, en la cual concurren recursos físicos, financieros y humanos dispuestos por un sistema de administración. Mismos que unidos a la consecución de fines y objetivos, requiere de acción coordinada de diversas capacidades (técnicas humanas), en términos generales que White plantea entonces una definición polisémica y confluyente.

Polisémica porque bajo una misma definición incluye un sistema institucional multiforme, con capacidades diversas y dispuestas al despliegue de actividades de distinta naturaleza, dispuesta a la construcción de una planificación orientada a la consecución de fines y objetivos. Y, confluyente porque aún cuan heterogénea sea la diversidad intereses, existe la posibilidad de construir a través de objetivos en común, consensos y unidad.

### 1.2.5. Bienes Públicos.

Uno de los bienes públicos más importantes es la gestión del Estado, afirma Josep Stiglitz (2003, p.156) al abordar el tema. En otras palabras, en la medida en que la administración pública es eficiente, en esa misma proporción se generan las mejores condiciones de inclusión y beneficio colectivo, “Si el gobierno es capaz de ser más eficiente y de reducir los impuestos sin reducir el nivel de servicios que presta el Estado, todos salimos ganando” (Stiglitz 2003, P.157).

Desde la visión jurídica Fernández (2011) afirma que son todos bienes públicos aquellos pertenecientes a las administraciones públicas (sean de dominio público o privado), con lo cual, ellos se dividen entonces en dos grandes categorías, bienes demaniales o de dominio público y los bienes patrimoniales cuya potestad es exclusiva del Estado. Lo

dicho, lleva a problematizar lo relativo a lo público, como “un concepto cuyo análisis nos denota a una amplia gama de posibilidades de trabajo en el ámbito de bienes” (González 2009), mismas que van a la concepción individual que cada uno podemos tener sobre ello, hasta lo que colectivamente se practica.

En este sentido Fernández (2009) sostiene que la política y lo público, son términos análogos. En cuanto y en tanto, se practican como acción política de lo colectivo “podemos encontrar fundamentalmente a los ciudadanos que en este momento han decidido salir de su concepción de individuos para formar parte de lo público con ámbitos de acción específicos y oportunidad de lograr beneficios tanto personales como mutuos” (p.4). Afirmación que permite evidenciar que en función de las prácticas, las acciones que sean públicas y que pueden estar mediadas por otro tipo de institucionalidad como la estatal o gubernamental, no precisamente deja de ser pública.

La política y lo público para Fernández (2009) son gestiones de un colectivo, compuesto por ciudadanos, que sin perder su condición deciden participar en una acción común pública, que puede devenir en beneficios individuales y/o colectivos. Ahora bien, el uso del término de bienes públicos, aparece en la literatura italiana, escandinava y alemana desde finales del siglo XIX (Saiz 1970) a raíz de los aportes de Samuelson, quien comprendía que “un bien de consumo público se diferencia de un bien de consumo privado en que el consumo de cada individuo se relaciona con la cantidad total de dicho bien público por una condición de igualdad y no de suma” (p.7).

Lo anterior nos remite entonces, a que las raíces de sus usos provienen al ofrecimiento y disposición de todos los individuos de una sociedad, sea que disfruten o no de él. En otras palabras, se refiere a la disposición de uso colectivo sin diferenciación alguna, que puede ser usado y disfrutado de acuerdo a las preferencias de cada uno, sin que ello implique la disminución del bien para otros. De acuerdo entonces, bienes públicos “son aquellos que se disfrutan por todos en común, en el sentido de que el consumo por cada individuo de tales bienes públicos no disminuye el consumo que los restantes individuos pueden realizar de los mismos” (Saiz 1970, p.9).

La definición anterior nos permite entender que, su concepción va más allá de una formalidad establecida en el plano jurídico exclusivamente, sino que trasciende en su comprensión y uso, con lo cual abre espacio a que su problematización sea abordada también desde el campo de la economía. Lynch (1998), entiende que el uso del término

de bien público es y ha sido usada para justificar desde la economía la reglamentación de los derechos individuales mediante el uso de legislaciones.

En este orden de ideas, Saiz (1970) nos invita a reflexionar desde la economía la categorización planteada en este campo de estudio sobre los bienes públicos, al introducirnos en el debate que teje en torno a la pureza o no que existen en ellos. Al respecto Miguel Asensio (2015), nos define que los bienes públicos puros se refieren a aquellos que, desde el primer plano, no remiten a ningún tipo de exclusión en su prestación, pero además no crea rivalidad en su producción. En coherencia con Richard Musgrave (1992) “aquellos que no pueden proveerse por el sistema de mercado” (p.7). En otras palabras, a través de transacciones entre productores y consumidores.

Musgrave (1992) amplía ilustrando en relación a los bienes puros, sosteniendo que si “consideremos ahora las medidas para reducir la contaminación del aire. Si se consigue una determinada mejora en la calidad del aire, el beneficio resultante estará a disposición de todos los que respiren” (p.9). En este sentido estaremos en presencia de un bien en cuyo consumo no genera rivalidad, pero tampoco ninguna exclusión, pues todos tendríamos acceso a los beneficios de dicha medida. Contrario sería, “si yo consumo hamburguesas o llevo zapatos, estos productos en concreto no están disponible para los demás” (p.9).

Desde la analogía de las hamburguesas y los zapatos, estaríamos en presencia de un bien que presenta rivalidad en el consumo y al mismo tiempo exclusión. A estos bienes se le considera como bienes privados, pues, son productos provistos por el mercado en la cual se genera rivalidad en la producción de ellos (varios agentes produciendo y ofreciendo los mismos productos a tiempo igual) y, exclusión de aquellos quienes al no poseer el dinero que piden por dichos productos, son excluidos en su consumo.

“Podemos considerar el sistema de mercado como una gigantesca subasta en la que los consumidores pujan por los productos y las empresas venden al mejor postor. Así, el mercado suministra un sistema de señales en el que las empresas, están guiadas por las demandas de los consumidores”  
(Musgrave 1992, p.10)

Como estamos viendo, no siempre se presenta la no rivalidad y la no exclusión en la producción y/o el consumo de un bien, así como, tampoco es constante la situación contraria, donde un bien solo sea exclusivo del mercado. A este tipo de características

Asensio (2015) las denomina como situaciones variables de impureza, en donde encontramos bienes públicos impuros o mixtos, con la salvedad de que mientras más cerca se encuentre el bien del Estado, sería un bien cuasi-público o si lo está del mercado cuasi-privado.

Al mismo tiempo “hay momentos en que en rigor los bienes son mixtos” (Estado - mercado), afirma Asensio (2015, p.46), es decir, hay una especie de obligación pre-establecida en ellos. Tal situación sucede en cuanto a que, si hay un alto consumo en conjunto del bien, la calidad del mismo se deteriora, abriendo espacio a que exista cierta rivalidad, siendo el caso de “bienes congestionables o con congestión” (p.46), refiriéndose específicamente al consumo de los usuarios como por ejemplo sucede con las carreteras de alto tráfico. En pocas palabras, no siempre estaremos en un bien público puro como sucedería en el ejemplo de Musgrave.

En este orden de ideas encontramos los “bienes preferentes” (Asensio 2015, p.47). Mismos que, aunque responden a un bien privado como tal es absolutamente pertinente por diversas razones, entre ellas la distributiva, que su distribución sea de suministro público. Musgrave (1992) sostiene que, además del factor distributivo, otra de las características que hacen su existir es la presencia de una externalidad positiva, ejemplificado claramente por Asensio cuando se refiere al desarrollo de una vacuna para una enfermedad catastrófica y su distribución es asumida por el Estado, con lo cual, no hay exclusión.

Si bien se hizo referencia al tema de las externalidades positivas con respecto a los bienes preferentes, es preciso ahondar un poco más en el tema. Al respecto pareciera existir un consenso entre Musgrave (1992), Asensio (2015), Stiglits (2003) y Saiz (1961), al entenderlo como las actividades que afectan (positiva o negativamente) a otros, sin que los afectados paguen por ellas, pero, ellas existen cuando los costos y los beneficios no son iguales a los costes sociales. Asensio (2015), es mucho más directo al referirse que, ante la existencia de alguna externalidad negativa es sugerente la aplicación de un impuesto correctivo o piguviario “que serán resultante de política pública y una de las vías expeditas de externalidades negativas” (Asensio 2015, p. 49)

Sobre lo dicho hasta ahora en cuanto a la clasificación dada de bienes públicos y desde su definición como tal, se puede compartir la afirmación de que “como mecanismo de asignación” (Asensio 2015, p.45), ni el mercado o el Estado son perfectos. Permitiendo

comprender que, ante tal situación, desde la concepción dominante de ellos, se entiende que en las grietas producidas en una u otra esfera, da aperturas para que cualquiera de ellos actúe.

Lo anterior obliga mencionar la idea de monopolios justificables o buenos si lo hablamos en términos de Asensio, que no es otra cosa que evitar duplicidades de costos en la producción de un bien público, lo que da espacio la existencia de empresas públicas prestadoras servicios como agua potable, gas, comunicaciones entre otras.

Definitivamente, lo planteado lleva a entender que

“los bienes públicos son bienes que siendo necesarios a la colectividad, no pueden producirse por el sector privado sujetándose a las reglas del mercado, ya que lo más seguro es que en tal caso no existirían demandantes dispuestos a pagar su precio ni, por tanto, productores dispuestos a asumir las pérdidas que se generaría” (Cuadrado, Mancha y otros 2010, p.34).

Tal definición brinda amplitud en cuanto y en tanto como las anteriormente planteadas, asume el carácter colectivo e implícitamente introduce lo político en su contenido. De la misma manera, no endosa el uso exclusivo a las instituciones del mercado y sus reglas y tácitamente, incorpora al Estado como un actor central.

#### 1.2.6. Acción Colectiva.

“El ser humano es un ser eminentemente social, que busca establecer lazos de identidad y amistad con el otro” (Vargas 2003, p. 524). Afirmación que invita a reflexionar al individuo en relación con el resto, al ser en sociedad, es decir, al ser capaz de construir elementos identitarios anclados en la necesidad de generar factores de cohesión de grupo, enlazados por intereses y objetivos en común. En este sentido, la coincidencia de elementos comunes, es resultado de una cantidad de criterios que se convierten en incentivos, para que ese ser social sea capaz de aceptar lazos de unión e identidad vinculados a formas de organización.

Fernando Isuani (2012) sostiene que “toda organización es una construcción social” (p.5). A partir de entonces, es posible afirmar que como tal, dicha construcción esta cimentada

en una o varias formas de organización. Siendo aceptada la premisa inicial, es loable entender dos cuestiones centrales, por un lado, el ser humano en esa construcción social es capaz de generar reglas que rigen y orientan la acción colectiva, y por el otro, también está dispuesto a aceptar y acatar, las reglas que dicha estructura de organización impone para orientar los comportamientos tanto individuales como colectivos. En otras palabras, una estructura autopoiética o impuesta desde otras organizaciones, fundamentada bajo la lógica de un conjunto de instituciones formales e informales que regulan los comportamientos, acciones individuales y colectivas en la consecución de los objetivos en común.

#### o Corrientes Teóricas de la Acción Colectiva.

Al respecto se observa en la literatura cierto consenso en definir que la década de los 70 del siglo XX, represento un momento álgido en discusión y producción académica. Tal es el caso que surgen, “en los países desarrollados, dos escuelas que han jugado un papel importante por sus contribuciones a la búsqueda de nuevos instrumentos teórico - metodológicos y conceptuales respecto a la acción colectiva” (Sádaba 2012, p.78), refiriéndose a la escuela norteamericana y europea.

La corriente norteamericana parte desde una concepción de base, más orientada hacia lo estratégico. Cabe resaltar a la escuela de Chicago, misma que desde los años '20 del siglo pasado, hizo énfasis en la acción colectiva y los movimientos sociales hasta bien entrado la década '70. De acuerdo a Colins & González (1996), ella estuvo fuertemente influenciada por los comportamientos colectivos, pero como un componente de la vida social, entendiéndola como un mecanismo constitutivo que hace su funcionamiento y que funciona como un catalizador de cambios al interior de ella, lo cual, progresivamente va permitiendo dichos cambios internos, sean reflejados hacia afuera, hacia el resto de los grupos.

Para la escuela de Chicago, la acción colectiva se compone teóricamente por principios elementales como el individualismo. A partir de entonces comprende que el comportamiento no está totalmente controlado por las normas ni las tradiciones que precisan el orden social (Colins & González 1996), lo que permite entender que, todo aquel comportamiento anómico, desviado o fragmentado, sea considerado como un efecto disfuncional del sistema. En este sentido, la acción colectiva se convierte en una especie

evolutiva, en cuanto y en tanto, ella es capaz de adaptarse, logrando un equilibrio eficaz, de tal manera que con ello se evitan rupturas. Es de acá precisamente donde se comprende que la base de este enfoque es el comportamiento individual, donde el individuo resulta determinante en ella.

En este sentido, Robert Park (1999) toma el comportamiento colectivo como un síntoma propio de la realidad, es decir, como algo natural de la sociedad que coadyuva en su funcionamiento y al mismo tiempo se conforma en un elemento fundamental para el cambio, pero solo en la medida en que hablemos de comportamientos institucionalizados. Dicho entonces, la acción colectiva para Park, se conforma como un espacio dinámico y transformador, capaz de crear y recrear las normas que rigen el comportamiento colectivo.

Una cuestión que llama la atención sobre la escuela de Chicago, es que no referencia sobre las relaciones de clases (Sádaba 2012). Desde esta corriente la acción tiene su origen sobre el comportamiento individual, pues es quien produce las tensiones necesarias que son capaces de perjudicar el equilibrio social, al ser que el origen “se produce creencias generalizadas que movilizan la acción y buscan reestablecer el equilibrio perdido del sistema” (Sádaba 2012, p.85), es decir la acción es una fuente de reacción a los mecanismos funcionales de un sistema.

Vale la pena destacar, que dentro de esta escuela, el interaccionismo simbólico de Herber Blumer (1982) toma interés por el desarrollo de nuevas normas, los mecanismos implementados de auto-regulación y los procesos de aprendizaje que se generan espontáneamente en el comportamiento colectivo. Desde aquí se entiende la idea de autopoiesis de la sociedad, solo que Blumer se está refiriendo al aspecto individual y como desde ahí, impacta en lo colectivo, transformándolo en la medida que individualmente rompe con la rutina del comportamiento institucionalizado de manera formal.

Dentro de esta corriente encontramos al funcionalismo, del cual uno de sus principales ponentes a Talcott Parsons. En su texto referente “La estructura de la acción social” (1968), aunque no habla de manera específica sobre la acción colectiva, brinda algunas pistas interesantes para su interpretación, en el sentido de que entiende que los comportamientos o las conductas desviadas representan un factor de alteración y disfunción en los procesos institucionales. Sin embargo, recae en el individualismo cuando ve la desviación como un fenómeno exclusivo, que influye directamente sobre los



procesos institucionalizados pero que han sido débilmente interiorizados por el colectivo, es decir, normas socialmente endeble.

La perspectiva sociológica de Parsons, plantea que los cambios en el sistema como resultado de la modernidad y post-modernidad, no ocurren a espaldas de los individuos. Sin embargo, cada ser en función de las transformaciones sociales que se van generando, están obligados a tomar posición y naturalmente generar alguna reacción con respecto a ellos. Lo que avala la concepción de que comportamientos colectivos son consecuencia de alguna alteración, desequilibrio o escasa funcionabilidad del sistema.

Sobre el fenómeno de las normas débilmente interiorizadas socialmente. Robert Merton, en su obra “teorías y estructuras sociales” (2002), se ocupa en el sentido de que para él las anomias se constituyen en un factor clave que limitan la integración social e interiorización de las normas asumidas e institucionalizadas en la práctica. Lo que conlleva a entender que, desde su visión, acción colectiva no es una anomia en la dimensión afectiva a la sociedad, sino que para ello es preciso diferenciar entre comportamientos desviados comportamientos inconformes.

En cuanto a los comportamientos desviados, Merton (2002) sostiene que son ellos quienes arremeten de manera confrontativa a las normas establecidas, pero a partir de las desventajas individuales que les puedan generar dichas imposiciones institucionales. Aunque la tendencia es que este tipo de comportamientos sean aceptadores de los fines perseguidos y por lo cual no rechaza los medios institucionales, es decir, existe una notable interiorización de las normas, aunque contravengan indivisamente. En tanto que, los comportamientos inconformes son quienes colocan en tela de juicio los fines buscados y mecanismos institucionales establecidos.

En este sentido Merton (2002) no cuestiona la legitimidad de ninguno de los dos comportamientos. Con lo cual y a su percepción, la acción colectiva termina siendo reducida a simplismos analíticos cuando se le otorga centralidad a la disfunción sistémica como afirma Parsons, siendo necesario distinguir entre procesos colectivos que “son producto de la disgregación colectiva y los procesos que tienden a una transformación de base en el sistema” (P. 156).

Un discípulo de Parsons que no pasa desapercibido en esta corriente es Smelser (1995). Mismo que se atrevió plantear una teoría general y sistémica del comportamiento colectivo, en la cual centralmente propone que las creencias generalizadas se conforman

en una buena herramienta para interpretarse y analizarse todos los comportamientos colectivos, ya que, dichas creencias se conforman en un mecanismo integrador hacia el orden. De esta manera, considera que las acciones colectivas son consecuencias reactivas ante las crisis y las transformaciones sociales.

De manera referente, generaliza las creencias en cinco grandes grupos, las cuales son: a) pánico, b) los boom, las modas y los crazes o manías colectivas, c) tumultos y movimientos violentos de carácter agresivo, d) movimientos reformistas y e) movimientos revolucionarios (Smelser & Suarez, 1995). Lo cual, a partir de estos grandes campos, de acuerdo a su criterio se debe analizar la acción colectiva.

Frente al llamado funcionalismo y sus principales autores, surge desde la década de los 70' una de las corrientes que hasta el día de hoy ocupa centro de gravitación y análisis en las ciencias sociales. Parte del individualismo metodológico, conocido como la teoría de la elección racional y entre los principales ponentes se menciona a Mancur Olson, sobre ello es importante resaltar que para esta teoría

“ni los sentimientos individuales de privación, ni la preocupación por objetivos comunes explicarían las revoluciones, los movimientos sociales ni cualquier otra forma de acción colectiva, sino sólo las esperanzas de conseguir beneficios privados motivan la participación de los individuos y grupos, tanto pequeños como grandes” (Sádaba 2012, p.98).

Uno de los elementos centrales planteado por Olson (1992) en su obra “la lógica de la acción colectiva, bienes públicos y teoría de los grupos”, es que las organizaciones tienen como principio fundamental la protección de intereses de los miembros que forman parte ella. Lo cual afirma la idea esbozada inicialmente en cuanto a la existencia de objetivos tejidos por intereses, es decir, los miembros no participan o forman parte de una organización, si no existe como incentivo individual o grupal, mismo que no sería alcanzado con la acción particular. Sobre esta idea de protección de intereses, Olsom sostiene que no es nueva ni mucho menos exclusiva de la economía, pues ya desde los griegos se viene desarrollando.

Es de comprender que no hay uniformidad en los intereses, por el contrario, existe una diversidad de ellos. Cuestión que nos invita a pensar sobre lo heterogéneo que es el mundo de las organizaciones, así como, de la acción colectiva, por lo cual, siendo defensoras de intereses y buscadores de objetivos, se espera que

“los sindicatos de trabajadores luchan por salarios más altos y mejores condiciones de trabajos para sus miembros, las organizaciones agrícolas luchan por una legislación favorable para sus miembros, que los carteles luchan por precios más altos para las empresas en que participan, se espera que el Estado favorezca los intereses comunes de sus ciudadanos” (Olson 1992, p.17)

Los intereses y los objetivos en los grupos, pareciera ser dos elementos constitutivos a la acción colectiva, aunque ella sea tan heterogénea como los son los dos componentes iniciales. “Harold Lawski recalco que las organizaciones existen para lograr objetivos y favorecer intereses” (Olson, p.32).

Continuando la línea argumental inicialmente planteada, del otro lado del mundo los europeos plantean una discusión sobre la acción colectiva que si se quiere es contrapuesta a la elección racional y que se orienta a dar explicación sobre el fenómeno de ellas desde las ideas y la perspectiva histórica, entendiend

“que la aparición de los nuevos movimientos tiene que ver con las transformaciones fundamentales de la vida societal contemporánea. Subrayan que las líneas del conflicto social actual son diferentes a las existentes en la sociedad industrial clásica; el término nuevos movimientos sociales apunta a una distinción clara entre estos movimientos y los viejos e institucionalizados movimientos de la clase obrera” (Sádaba 2012, p.103)

Entre los referentes más reconocidos y nombrados de esta escuela de pensamiento conseguimos a Alain Touraine (1996). Quien sustenta que la sociedad es producto, pero también resultado de su trabajo y las relaciones sociales, “la sociedad no puede explicarse a lo no social, sino a lo metasocial... así como... la providencia, la ley, la evolución o las necesidades naturales” (p.77). En otras palabras, lo social es referente a la sociedad, sus orientaciones, su poder, sus mecanismos y procesos de decisión, formas de organización y los métodos por la cual atraviesa sus cambios, evoluciones y mutaciones.

La sociedad descansa en lo social afirma Touraine (1996). Lo que de por si nos invita a reflexionar sobre una cuestión de carácter meramente colectivo, a lo cual, cabe afirmar que no hay sociedad con un solo individuo, sino que ella requiere de la interacción, intercambios, formas de regulación, control social, entre muchos aspectos más a

considerar. Siendo así, ella descansa sobre la acción de la acción colectiva, misma que siempre se encuentra en constante movimiento y lo que conlleva a entender su capacidad de transformarse y reproducirse.

“La sociedad es producción y adaptación, creación y producción de sí misma, la sociedad no es lo que es, sino lo que se hace ser” (Sádaba 2012, p.103). Lo que, de alguna manera permite comprender a las relaciones sociales en función de sus conflictos, mismos que permite la generación y regeneración de su tejido, sus sistemas de identidades como mecanismo para el surgimiento de conductas, para lo cual resulta estratégico la incorporación de dimensiones culturales ya que ellas, permite identificar y entender la simbología desarrollada como sistema de orientación de prácticas sociales.

### 1.3. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Tomando en cuenta la situación problemática planteada y las interrogantes formuladas, se desprende la discusión teórica en la cual se trazó las principales corrientes y debates en torno a lo que se considera son los conceptos medulares.

Sobre las preguntas, están divididas en dos partes la primera de ella, la central, primaria y orientadora de toda la investigación y las segundas o secundarias, que a su vez sirven en el desarrollo de sus respuestas de retroalimentación a la respuesta central que se pretende realizar con la investigación.

#### 1.3.1. Central:

¿Cómo las prácticas de **organizaciones comunitarias que autogestionan** y administran servicios públicos, determinan un **modelo alternativo de administración pública** en América Latina, tomando como casos de estudios a la Cooperativa Servicios Públicos Comunidad Organizada Cuartel V en Argentina y la Junta Administradora de Agua Potable Julio Andrade en Ecuador?

### 1.3.2. Secundarias:

¿Cómo los modelos y/o paradigmas de administración pública en su funcionamiento desarrollan mecanismos de articulación con el mercado y las organizaciones de la sociedad civil en América Latina?

¿Cómo se ha desarrollado la historia de las organizaciones comunitarias en relación a la autogestión de los servicios públicos en Ecuador y Argentina?

¿Cómo las organizaciones comunitarias cooperativa de servicios públicos comunidad organizada Cuartel V en Argentina y la Junta Administradora de agua potable de Julio Andrade desarrollan la prestación de servicios públicos?

¿Cómo las realidades de las organizaciones comunitarias permiten comprender prácticas de administración pública diferentes a las formalmente establecidas por el Estado y el mercado?

## 1.4. OBJETIVOS.

### 1.4.1. General:

Analizar las prácticas de autogestión y administración de servicios públicos desarrollados por las organizaciones comunitarias como la cooperativa de servicios públicos Cuartel V en Argentina y la Junta Administradora de agua potable de Julio Andrade en Ecuador como modelos alternativos de administración pública.

### 1.4.2. Específicos:

Analizar los modelos y/o paradigmas de administración aplicados en América Latina y los mecanismos de articulación con el Estado, el mercado y las organizaciones de la sociedad civil.

Estudiar el desarrollo histórico de las organizaciones comunitarias en Argentina y Ecuador y su vinculación con la autogestión de servicios públicos.

Realizar el abordaje de campo a las organizaciones comunitarias cooperativa de servicios públicos comunidad organizada Cuartel V en Argentina y la Junta Administradora de agua potable de Julio Andrade.

Examinar las prácticas de las organizaciones comunitarias permite comprender formas de administración pública diferentes a las formalmente establecidas por el mercado o el Estado.

## **1.5. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.**

La investigación asienta su justificación en la existencia histórica de la organización comunitaria como forma de gestión necesidades colectivas. Desde este punto y a raíz de las experiencias mencionadas de Colombia, Ecuador, Costa Rica y Chile, se observa un espacio fecundo de prácticas orientadas a lograr la satisfacción de necesidades colectivas vinculadas a la provisión de servicios públicos, propios y necesarios para la vida en comunidad. Tomando en cuenta que ninguna de ellas se presenta con la pretensión de superar al Estado como forma de ordenamiento social pero sin mediar por los canales formales, desarrollan sus propios mecanismos de satisfacción y administración de servicios públicos desprovistos por las esferas del mercado o el Estado.

En este sentido, es absolutamente necesaria la comprensión de dichas prácticas pues ellas se alejan de las instituciones formales y bajo la informalidad, representan alternativas de administración de bienes públicos bajo la lógica de alcanzar el máximo propuesto por Wilson y que para la administración formal se han convertido en eslabones perdidos, dicho comentario corresponde a la tan pretendida y anhelada eficiencia y eficacia.

Se entiende entonces, que más allá de los modelos formales de administrar los asuntos públicos, relativos a la prestación de servicios inherentes a la vida en comunidad y que son implementados en Latinoamérica, ha existido formas paralelas y propias de la sociedad en la conducción de los asuntos públicos. Es en este aspecto, donde centralmente pretende aportar la investigación, en el sentido de conocer y tratar de explicar desde la perspectiva de la ciencia de la administración pública.

Es de resaltar, la investigación no se pretende como un proceso acabado. Sino más bien colocar dentro del abanico de opciones existente en la comunidad científica y política, una opción que merece la pena discutir, analizar, problematizar y profundizar, pues se habla de una realidad existente, absolutamente observable y palpable, que ha cohabitado con la institucionalidad formalmente establecida. Desde esta perspectiva, es que el

problema planteado y formulado toma relevancia, pues se puede conformar en una herramienta de discusión, comprobación y debate teórico, que, además retroalimenta las practicas formales de la administración pública.

## 2. METODOLOGÍA.

Se aclara que la definición del enfoque metodológico está encuadrado dentro de la naturaleza de la(s) pregunta(s) de investigación y los objetivos planteados, por lo tanto es de corte cualitativo. Pues se recurre a los estudios de casos y a partir de ellos, la interpretación en contexto y naturaleza de conductas y cualidades, a fin de comprender, analizar e interpretar, los significados, motivaciones y criterios implícitos en diversas prácticas llevadas adelante por cada uno.

En función de lo dicho y desde la observación participante, se prestará atención a la historia, los procesos y las realidades, a fin de especificar cualidades, tomar e interpretar características contenidas en conocimientos contenidos en los perfiles de las organizaciones a estudiar.

Se aplicará una entrevista semi-estructurada a un referente de cada caso de estudio. Misma que estará encuadrada en ejes que se desprenderán de la problematización teórica. En otras palabras, a partir de la construcción del debate epistemológico conceptual y la experimentación en niveles de análisis, se construirán las lentes tanto de observación, de recolección y de diseño de instrumentos de entrevistas.

En cuanto a la recolección de información se realizará a partir de:

1. Revisión documental a través de fuentes bibliográficas, banco de tesis, revistas especializadas y documentos históricos.
2. Visita de campo, desde la cual se realizará observación y toma de notas.
3. Recolección de información bibliográfica y hemerografica en campo.
4. Revisión de leyes códigos y reglamentos jurídicos.
5. Aplicación de entrevistas a por lo menos un referente de cada organización seleccionada.

### 1.6.1. Selección de Casos.

Dicho proceso esta mediado por una serie de criterios que resultan fundamental detallarlos:

1. Dimensión organizativa: dentro del universo de las organizaciones sociales, se contemple el hecho de aquellas que son representativas a la comunidad. Con lo cual, aunque para el momento de la investigación estén configuradas por representaciones como cooperativas, asociaciones civiles, mutuales, entre muchas otras, su origen debe residir en la comunidad, sin importar que progresivamente hayan mutado o reorganizado.
2. Núcleo de encuentro de otras organizaciones comunitarias: como tradicionalmente se menciona que sean organizaciones de segundo grado, sin embargo, no se usa dicha denominación porque se precisa la adhesión de una serie de especificaciones técnicas que, al entender el aspecto empírico, puede representar una limitación. Sin embargo, el término “de núcleo de encuentro”, se refiere a que en su seno organizativo sirvan de encuentro y participación de organizaciones comunitarias vinculadas a la actividad que se realiza.
3. Que hayan gestionado y administrado por lo menos un servicio público: eso quiere decir que entre las múltiples actividades que históricamente hayan practicado para la satisfacción de necesidades, hayan desplegado gestiones para desarrollar satisfactores colectivos y la administración de por lo menos un servicio público.

### 1.6.2. Delimitación.

Sobre el espacio donde se aplicará la investigación se aclara que, desde dos países – aunque con diferencias y divergencias históricas y políticas– ubicados dentro el continente latinoamericano, se abordará en particular a Ecuador y Argentina. En el primero se tomará en a la cooperativa de servicios públicos comunidad organizada Cuartel V, ubicada al norte de Buenos Aires, en el municipio José C Paz, mientras que en el segundo, a la Junta Administradora de agua potable de Julio Andrade en Ecuador, misma ubicada al norte del país, específicamente en el cantón Montufar, Provincia del Carchi.



En lo que refiere al tiempo, al hablar de la organización comunitaria como un fenómeno histórico que ha paralelizado con los paradigmas de administración aplicados en América Latina, se comparte el criterio sostenido por diversos autores, entre ellos Evans & Wolfson (1996). Quienes ubican el auge e impulso de los modelos de desarrollo del Estado desde 1930, mismo acompañado con la aplicación de los modelos como el burocrático weberiano, la nueva gestión pública (aproximadamente desde 1970) y la nueva gobernanza (desde principios del siglo XXI).

Reafirmando, la investigación se desarrollará en función de los periodos de tiempo comprendidos entre 1930 -1970 con la aplicación del modelo burocrático Weberiano, 1970 – 1999 con la nueva gestión pública y desde 1999 hasta nuestros días con la nueva gobernanza y, el abordaje de campo a las organizaciones mencionadas durante el 2020. Mientras que al mismo tiempo tendrá dos dimensiones, por un lado, la caracterización y análisis en los periodos contemplados en cada país mencionado y por el otro, las organizaciones seleccionadas para el estudio en territorio.

## CAPITULO II.

ESTADO, GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y  
SUS RELACIONES CON LA SOCIEDAD Y EL  
MERCADO EN AMÉRICA LATINA.

## Introducción.

Norberto Bobbio (2001) Comprende que se pueden distinguir distintos tipos y formas de Estado, las cuales a su criterio se agrupan en dos categorías: el histórico y el referente a su expansión frente a la sociedad. Sobre el primero, es haciendo alusión a las formas pre-estatales propiamente dichas, es decir, las representaciones en que históricamente se ejercía el poder, se organizaba la economía y la sociedad, entre las cuales se encuentra el feudalismo o el absolutismo (entre otras). Mientras que el segundo, es el conocido Estado moderno, que según el periodo de tiempo en que lo observemos péndula entre mayor o menor intervención en los distintos ámbitos y es al que se dará atención en lo progresivo.

La premisa anterior lleva a presuponer que el Estado no funciona como un aparato monolítico estructurado en una sola pieza, sino que más bien se refiere a un conjunto componentes que se encuentran en constante sinergia que hacen su funcionamiento. De acuerdo entonces, según la posición que ocupe la masa del péndulo estatal, se tendrá formas de ejercer el gobierno, de administrar lo público y de tejer las relaciones con el mercado y la sociedad civil. En este sentido, se aclara que el piso epistemológico de este capítulo está sustentado desde la discusión conceptual tratada anteriormente, pues se convierten en los ejes de empuje y/o pivotes sobre los cuales se pretende **analizar los modelos y/o paradigmas de administración aplicados en América Latina y los mecanismos de articulación establecidos entre el Estado, el mercado y las organizaciones de la sociedad civil.**

Para dar sustento al objetivo que razona el presente capítulo, se desarrollará en dos apartados. El primero de ellos, se refrescara brevemente el debate teórico sobre algunos conceptos puntuales, colocando énfasis a la postura asumida al Estado, Gobierno y Administración Pública. Cuestión que permitirá apuntalar en el despliegue y soporte cognoscente sobre cada uno de los modelos y/o paradigmas de administración pública, implementados para materializar la acción del Estado.

En este sentido, se partirá de la premisa de entender que de acuerdo al modelo de acumulación económica y sus respectivas crisis, se experimentan cambios y transformaciones, mismos que no necesariamente son pensados para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos en relación con el modelo de administración, sino que funcionan como cajas de trasmisión de seguridad jurídica, que a su vez, tienen tal

capacidad de resonancia, que son aplicadas sin importar la cultura, las costumbre, la geografía, entre otras características que hacen a cada país. De aquí en más, se hablará puntualmente del modelo Burocrático Weberiano, la nueva Gestión pública y de la Nueva gobernanza.

En cuanto a la Nueva Gobernanza como paradigma en boga, se ampliará algunos aspectos que resultan centrales en su caracterización, pero, también medios para la retroalimentación del objetivo de este capítulo y que su vez apuntan hacia el discernimiento pretendido en las experiencias prácticas que serán abordadas en el cuarto capítulo. En lo particular, se hace referencia a cuestiones como la sociedad civil, sus prácticas, la institucionalidad devenida de ellas e impuesta por el Estado, ambas en términos de regulación y metarregulación, así como también, la producción de sentidos desde la lógica de lo público no estatal.

En un segundo momento más experimental, se dará apertura a la discusión de las posibles tensiones y análisis surgidos al respecto, sobre cómo se ha tejido las relaciones entre el Estado, mercado y la sociedad civil en el contexto latinoamericano. Tratando de manera sincrónica, ir desarrollando las variaciones que esas relaciones hayan experimentado, durante el tránsito de cada forma de Estado y cada modelo de administración pública aplicado.

## **2.1. REPASANDO AL ESTADO, EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

### **2.1.1. Postura sobre el Estado y otras cuestiones teóricas relacionadas a su accionar.**

No es menos cierto que abordar el tema del Estado resulta algo complejo. En el capítulo anterior se prestó una importante atención en brindar un paneo general sobre las que acá se considera las principales tradiciones teóricas, como la pluralista, la elitista y la marxista, así como las diferentes variantes que en cada una se presenta. Ahora bien, ello demuestra que no existe un acuerdo univoco de comprensión sino más bien, un sentido polisémico en su definición, su interpretación y su uso, reiterando lo que continuamente se ha sostenido al respecto, dependiendo del momento histórico y de las condiciones tendremos una u otra interpretación de él.

En este sentido, la teoría de la convergencia nos invita a comprender que más allá de las posturas y/o tradiciones teóricas, nada es estático, todo está sometido al dinamismo, cambio y evolución de la sociedad, la política, las instituciones y la economía, particularmente del impulso vivido a partir de la segunda guerra mundial, en otras palabras, todo se encuentra en constante movimiento (Marsh 1997). Tal afirmación deviene de la evolución misma de quienes se consideran como representantes de cada una de las corrientes o vertientes teóricas.

En relación a lo anterior, se comprende que la corriente marxista como tal no pierde el sentido y la necesidad evolutiva sobre la comprensión del Estado, con lo cual sigue aportando un conjunto de herramientas. En este sentido, David Marsh (1997) nos invita a comprender que no necesariamente la clase social es un factor explicante de la desigualdad, ni mucho menos se puede dar por entendido que ella o el Estado, actúan como un bloque, sino que por el contrario, ambos son espacios en la cual se asientan un conjunto de interés análogos, divergentes, contrapuestos y/o yuxtapuestos, dando paso a disputas, acuerdos y choques entre actores sociales esferas.

En el mismo sentido, los pluralistas también han comprendido que la coexistencia de una diversidad de grupos, no necesariamente conlleva a un Estado armónico y representativo de la pluralidad. Sino que es precisamente la existencia de ellos actuando en base a intereses, es que sus comportamientos se consiguen en una situación de competencia y se

disputan espacios dentro de él. Es decir, el pluralismo está reconociendo la existencia de una emulación entre grupos, que más allá conseguirse con una institucionalidad holista y representativa, se disputan espacios y sentido dentro de él y por él

Por otro lado, Marsh (1997) afirma que el elitismo también ha experimentado importantes transformaciones. En tal sentido, ha marcado distancia con respecto a los clásicos de esta corriente y aunque siguen sostenidos sobre la base de la existencia de elites, comprenden que su renovación no es consecuencia de patrones convencionales, cuestión que ha provocado solidificar y/o fortalecer sus bases teóricas. Criterio último, que de acuerdo a Marsh (1997) permite una especie de coqueteo entre ella y el corporativismo.

Una vez refrescado y puntualizado, se refuerza la idea de comprender que como consecuencia, la convergencia de las teorías del Estado proporciona un piso lo suficiente sólido, como para sostener y pivotear en el análisis de prácticas institucionales. Mismas que oscilan entre la formalidad estatal y las que devienen de las prácticas sociales expresadas de distintas maneras, entre ellas las que se construye desde las organizaciones comunitarias. En este sentido, el Estado se considera como un actor dentro de un entramado de actores o como una pieza constitutiva y capaz de engranarse y tejerse dentro de una red de instituciones estatales y no estatales.

En palabras de O'Donel (1992), el Estado desde una doble dimensión. Por un lado como un actor representativo de relaciones políticas y garante de las condiciones de dominación, pues en esa autonomía relativa es quien provee condiciones tanto para la reproducción de la mano de obra, como la reproducción del capital. Por el otro lado, su funcionamiento es representativo de esa objetivación que se produce en el funcionamiento de su aparato, es decir, en sus distintos niveles y sus interdependencias, permitiendo afirmar la idea anterior, aquella donde se considera como parte de un entramado de actores y que tiene la capacidad de establecerse en redes de acción con la institucionalidad formal, como con las instituciones sociales.

Se habla entonces, de un Estado que como actor es poseedor características muy particulares, que se presenta en un escenario de concomitancia y representativo de una gama muy variada de grupos. Donde cada uno es portador de capacidades diversas, intereses, demandas y donde él no es inmune a los cambios que se producen dentro de su esfera y por fuera de ella, es decir, no es un actor dotado de una institucionalidad blindada, impenetrable e impoluta con respecto a los demás actores y sus instituciones. En otras

palabras, es comprensible que como tal, se considere un actor central que dependiendo del momento y de las condiciones, ocupa distintas posiciones frente al resto.

La actuación u omisión del Estado frente a las cuestiones sociales o a los problemas socialmente problematizados, es consecuencia de una diversidad de factores intervinientes, afirma Ozlack (1984). Una de ellas se refiere a la posición que tenga cada actor dentro del entramado y sobre el cual recae una serie de características, tales como su capacidad de fuerza, el poder de movilización, su fuerza negociación e imposición, en otras palabras, “para que el estado se haga cargo de una cuestión, alguien tiene que plantearla desde afuera o que desde adentro alguien tiene que definirla como tal” (p.16). Lo que invita a comprender esa doble dimensión a la que se refiere O’Donel (1992) y que conlleva “La capacidad de plantear una cuestión o de definir una situación como crisis es poder” (p.16).

### 2.2.2. El Estado y las Redes de la Política.

Resulta claro que más allá de las definiciones, las corrientes teóricas y la postura que acá se asume al respecto, el aparataje institucional que hacen a la acción estatal o que materializa su práctica, es mecanizado mediante decisiones políticas que se ven encarnadas en las políticas públicas. Al respecto comprende Matías Lucci (2018), que uno de los méritos que se le puede otorgar al estudio de ellas, es comprender que el fenómeno asociado a las decisiones, guarda una relación directamente proporcional a la forma de actuación del Estado y por ende de la administración pública. En este sentido el “concepto de redes encontramos que brinda una oportunidad para unir conceptualmente algunas modalidades de estudiar la política que históricamente estuvieron divididas, tales como el par “política y administración” o bien “Estado y sociedad” (p.29)

Sobre la definición de política pública, afirma Roth Doubel (2017) que bajo este mismo término se encierra una diversidad de cuestiones inherentes y al mismo tiempo intervinientes. Por un lado se refiere a la producción normativa relacionada a instituciones formales como leyes, decretos, entre muchos otros, pero también a las actividades políticas administrativas emprendidas por actores políticos.

“hay que entender a la política pública como un conjunto de elementos y procesos, que con el concurso activo o voluntariamente inactivo de alguna institución o autoridad

pública, se articulan entre sí para lograr el mantenimiento o modificación de algún aspecto del orden social” (p. 35-36)

Aunada al intento de definirla, Roth (2017) comprende que en el sentido más restringido de su definición, implica actuaciones estatales de manera sectorial. De acuerdo a diferentes enfoques teóricos, los intervinientes en su proceso varían al momento de identificarlas, definirlas, planificarlas, ejecutarlas y controlarlas, sin embargo, actualmente el neoinstitucionalismo rompe con viejos esquemas de comprensión e incorpora a una diversidad actores que tradicionalmente se comportaban como receptores exclusivos de la política pública.

En este sentido Roth (2017), es coincidente con Lucci (2018) y María Nogueira (2015). En cuanto a que convienen en comprender una aceptación más o menos convencional sobre el proceso de la política pública. Un primer momento denominado por Roth como identificación, Lucci y Nogueira la comprenden como agrupación de actores (estatales y no estatales) capaces de reconocer un problema, cuestión o problema socialmente problematizado, con el cual guardan relación directa o indirecta. Un segundo, nombrado por Roth como definición, Lucci la menciona como capacidad de ser incorporada dentro de la agenda de gobierno, por otro lado Roth se refiere a planificarlas y Lucci y Nogueira a transformación de políticas y por último, coinciden en el proceso de ejecución, como un espacio que también involucra diversos autores.

La cuestión anterior, conlleva a comprender que las redes de políticas y su estudio alimentan una percepción más aguda tanto en la definición, como sobre su proceso y los aspectos que van más allá de ella misma. Es decir, cuales son los efectos obtenidos en función de las prácticas sociales que devienen como consecuencia de la actuación del Estado, encarnada en el pool de políticas públicas aisladas o en red que sean aplicadas.

Parafraseando a Lucci (2018), se abre un portal donde los estudios y análisis de redes políticas se alejan del encierro o dominio de lo político, como cuestiones inherentes o exclusivas a instituciones u organizaciones formales como lo es el Estado y agregamos el mercado. Se habla entonces de una calle con una diversidad de carriles de idas y vueltas donde las oficinas burocráticas también son, ciertamente un centro generador de planteos y propuestas y las retoman las organizaciones sociales. “Se entromete en el parentesco, en la amistad, en el vecinazgo; es decir, en los intercambios que se producen en la vida cotidiana entre personas (p.25).



Lo anterior otorga al Estado, al gobierno y la administración pública, en un lugar excéntrico en la construcción de las políticas públicas, donde lo que ciertamente llama es su capacidad de coordinación. En otras palabras, se habla de un proceso marcado por simetrías y asimetrías, pesos y contrapesos, entre los participantes de las redes de políticas públicas, momento oportuno para recordar lo que en párrafos anteriores sobre el proceso convencionalmente aceptado de ellas y el consenso que autores como Roth (2017), Lucci (2018) y Nogueira (2015).

Aclara Zurbriggen (2011b) que se refiere a un escenario convergente de una diversidad de actores, donde cada uno de ellos se mueve en función de fuerzas impulsadas por los intereses y objetivos, pero que en ningún caso, el Estado es o debe ser el actor dominante. Lo cual permite interpretar que en el supuesto de que él así lo haga, se pierde o diluye su rol coordinador y se posiciona como un directivo capaz de contener cualquier aspiración emergente que pueda presentarse desde el resto de los participantes. Es decir, pierde y debe perder el centro de la acción política y por ende se desprende de viejas prácticas como por ejemplo, detentar el dominio “de articulación y representación del interés político” (p. 188), es decir, un actor policéntrico.

Lo dicho, invita a la comprensión e interpretación, sobre como la gobernanza se diluye en una práctica única, que convierte al Estado es un espacio de transformaciones y redefiniciones de agencificación de cuestiones como por ejemplo los servicios públicos. En otras palabras, se transita del “Estado unitario o centralizado al fragmentado, de los Estados monolíticos a los Estados vacíos” (Zurbriggen 2011b, p. 189). Se mueve entonces a un lugar que por necesidad y obligación se construyen nuevas modalidades de acción e interacción entre lo público, privado y la sociedad civil, en otras palabras un Estado encadenado a un conjunto de eslabones actuando en red.

De tal manera, que redes y gobernanza como modelo de administración pública, son prácticas que se unifican en la acción estatal, su institucionalidad y capacidades y el gobierno, como una forma opuesta a la jerarquía y al mercado, es decir, no hay una especie de superposición entre ellos, sino el llamado es a la sincronía. Al respecto, Rivera (2016) Comprende que es una arena de convergencia y sintonía entre la institucionalidad estatal, presentada como un mismo bloque, frente a una diversidad de actores pertenecientes a la esfera pública estatal, los que forman parte de la pública no estatal, el mercado y una aún más compleja y heterogénea como lo es la sociedad civil.

- El Estado entre la organización pública y las organizaciones públicas no estatales.

Como tal, este es un tema de contenido que será ampliado y discutido de manera más extensa posteriormente en este segundo capítulo. En este momento, se parte de la premisa comprensiva de considerar a lo público no es exclusivo y Estado, cuestión que a criterio de Estela Grassi (2003), el surgimiento del debate en torno a ello, surge al calor de las practicas implementadas por desplazamiento del Estado en sus funciones y la tercerización de él, hacia organizaciones productoras o prestadoras de servicios sociales, cuyas actividades eran de exclusividad de la estatalidad.

Es entonces, bajo esta tercerización estatal cuando se está en presencia de organizaciones de la sociedad civil que asumen responsabilidades de él, bajo el seudónimo de mayor eficiencia y eficacia como mecanismo reductor del gasto público. Mismas que a pesar de ello, no deslegitima o desplaza el carácter de lo público, en cuanto a los servicios que producen o prestan y cuyo dominio o dirección no pertenece a la institucionalidad estatal (Grassi 2003). En relación a lo dicho, Carlos Montaña (2005) contribuye en la comprensión del tema, al sostener que las respuestas a la cuestión social dejan de ser en el contexto del proyecto neoliberal, un trabajo exclusivo del Estado “pasando ahora a ser una autorresponsabilidad de los propios sujetos portadores de necesidades, y de la acción filantrópica, solidaria voluntaria, de organizaciones” (p.39)

En este sentido, resulta claro que la tercerización del Estado y su administración, impacta y produce resonancia, en un conjunto de servicios que, no son administrados por el mercado (empresas privadas) pero si por organizaciones que algunos engloban dentro del denominado “tercer sector”, cuya naturaleza no se ubica en una u otra esfera (estatal o del mercado) pero además lo público no se diluye o se pierde en el sentido mismo del concepto. Lo que en palabras de Araya y Colombo (2009) se traduce en una segunda tercerización, en el sentido de que no solo son las funciones propias del Estado, sino de las relaciones de él con la sociedad, definiendo a dichas organizaciones como aquellas “representativa de las diversas expresiones de la sociedad civil que, resultando su conformación de la iniciativa privada, centran su interés e intervienen en beneficio del bien público” (p.103).

Las acciones de dichas organizaciones orientan esfuerzos contenidos en sus prácticas a la resignificación misma de lo público (Mallardi, Rossi & Ruiz, L. 2009). Siendo ellas quienes reformulan “el espacio de lo público como compuesto por dos instancias: estatal y no estatal” (p. 170 -171), es decir, en instituciones que no ocupan el lugar de la formalidad estatal o del mercado pero que tampoco, encajan dentro de la informalidad de las prácticas estatales. Mismas que se distinguen por una serie de características, como por ejemplo, la practicidad y elasticidad de sus formas organizativas, su capacidad de autonomía frente a las instituciones formales (Estado), así como el contacto permanente con la gente (Vieira 1998).

Lo anterior, permite comprender otros elementos. Entre ellos que los procesos internos de administración de cada organización es o puede ser mucho menos burocratizada, descentralizada, desconcentrada, en definitiva, un proceso de gestión y autogestión más cercano al control social, mucho más participativo e incluyente y cuyas intervenciones sean más atinadas a la solución del problema que las políticas implementadas por la formalidad estatal. Mientras que

“Las organizaciones del sector público no estatal poseen, en general, flexibilidad y agilidad de gestión y muestran una eficacia en la realización de sus objetivos sociales y una eficiencia en el empleo de medios muy superior al sector estatal, marcado usualmente por la burocracia y la lentitud de procedimientos administrativos” (Mallardi, Rossi & Ruiz 2009 p. 171)

### 2.1.2. Repasando al Gobierno.

Más allá de las raíces epistemológicas que subyacen al concepto de gobierno, en el primer capítulo se trató de dejar claridad al respecto. En función de su sentido axiológico (Bobbio 1987) es que no se entiende como estático, sino que también está sujeto al constante movimiento que se produce en sus prácticas y que por tanto, evoluciona, en la misma manera que lo hace el Estado. Su concepción moderna, sostenida desde la división de poderes (Ejecutiva, Legislativa y Judicial) que hacen la institucionalidad formal, determina una asimetría dada entre quienes ejercen el poder y quienes lo acatan, es decir, una relación entre dominante y dominado.

En palabra de Páez (2010), el sentido restringido en el uso e interpretación del término solo asienta su mirada en la disposición de recursos y su capacidad para dirigir asuntos relativos del Estado. Ahora bien, visto de esta manera, el accionar se sujeta a una relación de mando y obediencia, pues se orienta a una cuestión unidireccional, donde el gobierno es quien toma las decisiones y el resto obedece, sin embargo, el sentido evolutivo contenidas en sus prácticas redimensionan su definición. En cuanto a la manera en que el Estado va tejiendo posicionamientos y estableciendo formas de relacionamiento con otros actores como la el mercado y la sociedad civil. En función de ello, es que se reconocen tres momentos o estadios.

El primero de ellos, relacionados al ejercicio y forma de gobierno durante el llamado Estado de bienestar. Momento donde el poder puede ser entendido como una cuestión unidireccional y es centralizado, denotando la particularidad de moldear un tipo institucionalidad donde se generan una serie de garantías y condiciones tanto para el mercado como para la sociedad civil. Lo que Jessop (1999) denomina como el cumplimiento de la función redistributiva, la capacidad integradora que en definitiva recae en un disciplinamiento y domesticación de la sociedad, es decir, la función directiva en su mejor esplendor.

Mientras que hacia adentro de la estatalidad, se moldea una institucionalidad pautada por mecanismos jerárquicos y asimétricos, conformada por una burocracia. Misma que a su vez se orienta por una serie de valores, creencias e intereses que encarnan las decisiones tomadas por los gobiernos, cuestiones que no permite comprender al ejercicio del gobierno desde una doble perspectiva, por un lado hacia adentro (el Estado) y hacia afuera (la sociedad).

Un segundo momento o estadio, es al relacionado al cambio producido por las condiciones de crisis que experimenta el ejercicio de poder centralizado. Situación que se ve robustecida por una serie de condiciones tanto de índole interno a cada contexto nacional, así como de externo a las fronteras de cada Estado y vinculada a la etapa transicional que experimenta el capitalismo, que Páez (2010) ubica desde la década de los '70. Acotando que dicha crisis y al mismo tiempo metamorfosis, deja en condición de vulnerabilidad tanto al Estado como al gobierno.

Se rompe la convencionalidad en que hasta entonces fluían los canales institucionales de mando y obediencia. Con ello se confronta a nuevas dinámicas de gobierno que se

orientan por el cumplimiento de requerimientos técnicos, cuestión que contrae el sentido de direccionalidad y amplía la orientación hacia la coordinación entre actores intervinientes. En otras palabras, una redimensión de las relaciones entre el Estado, la sociedad civil y el mercado, dibujándose un escenario marcado por profundas rupturas, tanto en la dimensión interna como en la externa.

En este punto, es donde la postura acá tomada sobre lo que es el Estado, es afín y coincidente con la perspectiva de gobierno planteada. Pues, la regeneración de las relaciones entre el Estado, la sociedad civil y el mercado, se encarna en el reconocimiento de una multiplicidad de actores cargados de objetivos, intereses, con capacidad de negociación y de imposición frente al resto. En otras palabras, se habla de un redibujo en el tablero de mando y obediencia, el cual es regida ya no por esa asimetría, sino por la encarnación institucional de un gobierno capaz y dispuesto a desarrollar y recrear espacios de coordinación, concertación, dialogo y encuentro entre actores.

- **El Gobierno y las Redes de Políticas.**

“Los procesos de *gobernanza* no sólo pueden ser tomados como herramientas de políticas sino que son, esencialmente, transversales a la sociedad.” (Nogueira 2015, P. 59). Es decir, se refiere a la manera en que la sociedad civil interviene activamente o influye directamente en la acción estatal y las decisiones de gobierno. Es en este contexto y modelo de administrar lo público y de materializar la acción del Estado, donde toma mejor sentido las redes. Ya que, se convierte en un elemento de democratización de la sociedad civil y retroalimentador del necesario proceso de democratización que requiere la institucionalidad estatal en su rol de elaborador de políticas pública. Haciendo de la gobernanza un enfoque capaz de alternar roles y responsabilidades, además de comprometer a la sociedad en la difícil tarea de gobernar.

Se está hablando de una ruptura entre prácticas convencionales de dirección estatal con respecto a su rol coordinador. Mismas que desdibuja el supuesto de un mapa históricamente configurado de jerarquías políticas y que apertura una válvula de problematización mucho profunda y aguada, cuando se trata de comprender que la política puede y/o debería pendular entre instituciones (formales e informales) que se estructuran en formas más o menos horizontales o verticales, donde los procesos de toma

de decisiones pueden estar transversalizada por una multiplicidad de factores, inherentes al tipo de institución (por ejemplo).

Tal como afirma Rivera (2016) y Zurbriggen (2011 b), gobernar es una cuestión ya no directiva y exclusiva del gobierno, es relativa a la armonización de intereses entre actores que están involucrados directa e indirectamente en el proceso de toma de decisiones. Tal premisa se contrapone con respecto a la vieja práctica “de que el gobierno es el único ente dentro del Estado con la capacidad para crear pp y proveer servicios públicos a la sociedad” (Rriversa 2016 p. 55), lo que conlleva a comprender que las redes de actores, tienen capacidad de influencia de diversas maneras en las toma de decisiones y conllevan a actuaciones de cooperación, pautado por nuevos instrumentos de control y dirección.

“El Gobierno al no ser este ya únicamente el ente ejecutor de las decisiones públicas, pues pasa a hacer un agente coordinador de sectores cuya primera función es el organizarse con otros actores sociales, económicos y políticos para el diseño e implementación de políticas” (Rivera 2016 p.58)

Lo anterior invita a comprender, que el gobierno no es un actor dominante (como se ha dicho en oportunidades anteriores) pero si ocupa una relevancia particular, con respecto al resto de actores. A lo que se apunta es una estructura gubernamental interactiva, cooperativa y compartida, que no se impone desde afuera hacia adentro o viceversa, sino que es resultado de esos elementos, ya que, connota roles en su ejercicio policentrico, dando admisión “a expresiones como como el pasaje del gobierno a la gobernanza, de la jerarquía a las redes, del poder concentrado al poder difuso” (Zurbriggen, 2011 b, p. 188).

### 2.1.3. Repasando la Administration Pública.

Una vez desarrollado y analizado su piso epistemológico durante el primer capítulo, se comprende el sentido evolutivo de la ciencia. Por un lado desde Europa en el siglo XVIII con Bonnin, casi un siglo después con Wilson en Estados Unidos y sus posteriores desarrollos que apuntan a la necesaria diferenciación entre la política y la administración, donde además, también fueron centrales los aportes de Goodnow y Whait. Mientras que por otro lado, la administración científica con Frederick Taylor, quien basado en las prácticas implementadas en la producción industrial, midió los tiempos en cada parte del proceso, con lo cual desarrolló una serie de métodos y estándares que fácilmente fueron

aplicados a la administración pública y que acompañan con la innovadora idea propuesta de Wilson sobre la eficiencia y la eficacia.

En esta línea argumental no menos importante es Willoughby, pues desarrolla y plantea en su obra principios de Administración Pública, una serie de nociones universales, análogas y de aplicación ecuménica para alcanzar la tan deseada y anhelada eficiencia y eficacia. Hasta llegar a su objeto de estudio, que no es otra cosa que la fina, delgada y precisa línea de corte entre ella y el gobierno, comprendiendo que son esferas complementarias que pueden llegar a superponerse en la acción y que ciertamente contribuyen a la consecución de los fines y objetivos del Estado.

En función del dicho y más allá de los distintos intentos en definirla, se asume como premisa teórica orientadora de este trabajo, la propuesta desarrollada por White. Quien asume de manera amplia que es un proceso y un esfuerzo de todo grupo público o privado, civil o militar, invitándonos a vislumbrarla como un espacio compuesto por distintas aristas de problematización, pero además, incitando a comprender al Estado como un sistema multiforme. En otras palabras, un compuesto institucional de desemejante naturaleza, transversalizado por una diversidad de intereses y objetivos, en la que pueden converger distintos grupos pertenecientes a esferas como la pública propiamente dicha, el mercado o privado y la civil.

Lo anterior deja una brecha bastante amplia y compleja al mismo tiempo, pues infiere que la naturaleza de la Administración Pública no es de pertenencia exclusiva al Estado. Ella está llamada a comprenderse como una acción que sin perder la naturaleza de lo público, permite la intervención de distintas esferas por separadas o en coordinación sobre aquello inherente al tan discutido, analizado e interpretado bien común. Con lo cual, otra de las pretensiones de White en su definición, es también asumirla como el arte que busca administrar lo público, en el cual concurren e hibridan una diversidad de recursos físicos, humanos y financieros, capaces de ser coordinados para las consecuciones de fines y objetivos.

Otros de los aspectos considerado por White en su definición, es que a su interior converge todo un universo simbólico capaz de orientar conductas, de imponer premios y castigos y de generar un orden. Con ello se refiere al conjunto de prácticas, costumbres, leyes y reglamentos, es decir, instituciones formales e informales capaces de coordinar y controlar esfuerzos para la consecución de un fin, propósito u objetivo.

- La Administración Pública y las Redes Políticas.

Aunque de maneras distintas existe cierta anuencia académica entre autores como Lucci (2018), Zurbriggen (2011 b), Rivera (2016) y Nogueira (2015), en afirmar que las redes de políticas públicas como tema en construcción, tiene mucho más sentido analizarlo en contexto de la Nueva Gobernanza. Sin embargo, asienten en comprender que de acuerdo al tipo de Estado y el modelo o paradigma de Administración Pública, tendremos posicionamientos distintos y asimétricos entre actores o esferas.

En perspectiva, Lucci (2018) oportunamente avizora de manera bastante clara que la postura estadocentrica, en una caracterización propia del Modelo Burocrático Weberiano (discusión que será ampliada más adelante). Reconociéndolo como una forma de acción donde administración tendiente a ubicar como epicentro de acción al Estado, es decir, un fenómeno asociado a técnicas centralistas, marcada por una forma de materializar su actuación que se expresó mediante su capacidad directiva, lo cual redundaba en una tendencia en que el estudio de las políticas aplicadas se asociaba fundamentalmente a él. Vale decir una unidireccionalidad, que lo posiciona como actor dominante frente al resto, en palabras de Lucci (2018) “el Estado era el ámbito privilegiado para hacer u orientar los esfuerzos políticos” (p.25), de la política.

Miguel Rivera (2016) conviene en comprender ese sentido directivo del Estado como practicidad paternalista institucional. Es decir, él como responsable de responder institucionalmente las condiciones que necesitan el capital y la sociedad para desarrollar y suplir tanto su ordenamiento como las necesidades inherentes a su reproducción.

Aunque resulte atrevido, también es oportuno ampliar lo anterior sostenido en lo que plantea Nogueira (2015). Como se verá posteriormente de manera más amplia, la Nueva Gestión Pública admite una forma distinta de actuación del Estado frente al mercado y la sociedad civil. Cuestión que tímidamente se ha dicho hasta ahora de manera dispersa (se profundizará más adelante), es momento donde la administración pública (también incapaz e ineficiente) se convierte en una muestra palpable de un Estado desplazado por el mercado, fenómeno que Hinkelammert (2001) denomina como mercadocentrismo. Siendo ella como la expresión misma lo explica, ya no es un sentido unívoco desde el Estado y su capacidad directiva hacia la sociedad y el mercado, sino es la dominancia de este último, como actor con capacidad de imposición en las políticas frente al resto.



Aunado a lo dicho en el párrafo anterior, se puede hablar en términos de Nuria Cunill Grau (2009) de una mirada sociocéntrica en la construcción y análisis de redes de políticas. Es decir, la crisis provocada en el tránsito de los modelos anteriores de administración pública, deviene en la necesidad de un nuevo consenso que se materializa en la Nueva Gobernanza (discusión que será ampliada más adelante). Mismo que replantea la orientación y construcción contenidas en las prácticas sostenidas hasta entonces, donde el Estado (en uno) o el mercado (en el otro) habían sido el centro, paradigma que plantea un juego excéntrico, capaz de contener recrear un escenario compuesto por una multiplicidad de actores representativos de una diversidad de intereses, objetivos, capacidades, entre otras características.

En otro sentido, el tránsito de la burocracia a la gerencia y de ella a la gobernanza (Prats 2001, citado por Nogueira 2017), conlleva un proceso interactivo entre niveles de gobiernos, redes y tramas de actores (multiformes) representativos de esferas diferenciadas (Estado, sociedad civil y mercado). Mismas que si bien han convivido y cohabitado a lo largo del siglo XX, posicionándose de manera diferente uno con respecto a los demás y han logrado constituir variantes en sus relaciones, hoy están llamados a encontrarse como actores con diferentes fuerzas, capacidades y hasta jerarquías, en un espacio de concertación, negociación, acuerdo, construcción y co-construcción.

- **Las redes políticas en la gobernanza multinivel.**

Alva (2016) en palabras más o menos comprende la gobernanza como una forma de gobierno y administración pública. La dimensión multinivel, es dimensionada por él como una segmentación de múltiples niveles territoriales, en la cual intervienen diferentes agentes que coordinados, logran desarrollar mecanismos de articulación para el alcance de ciertos fines y objetivos.

Lo dicho es comprendido bajo un contexto de globalización. Es decir, se puede pensar en multinivel tanto fronteras adentro del Estado como hacia afuera de él, donde se establece un proceso interactivo entre una diversidad actores del mercado, la sociedad civil, supra-nacionales, multilaterales, capaces de converger en la “arena pública de todo el mundo” (Alva 2016, p. 58). En lo particular, Cesar Morales (2020) comprende que la centralidad del enfoque de la gobernanza en cuanto a niveles, radica

“en que los Estados, en sus diferentes formas: unitarios, federados o autonómicos, se encuentran gobernados por una estructura general multinivel conformada por un gobierno central y varios gobiernos locales de diferentes tipos y niveles y poder, y que pueden ser entendidos y analizados desde este enfoque particular” (p. 219)

Lo que invita a pensar en las redes de políticas encarnadas desde ese escenario multiactorial, del cual tanto se ha mencionado hasta ahora. Es decir, se refiere a la conjugación de actores públicos - privados (de distintos niveles) relacionados a tal o cual determinada cuestión social, bien de manera directa o indirecta y que actúan coordinadamente en la distribución de responsabilidades y en qué fase de la política realmente pueden aportar, con la disposición de recursos de distintas naturaleza. “Este tipo de gobernanza supone un cambio en la dimensión del estilo de elaboración de políticas públicas” (Pino & Porras 2012, p. 395).

Resulta claro que esa trasmisión de cambios a la que se refiere Pino y Porras (2012), no está referido precisamente en cuanto al ciclo de la política como tal. Es más a una cuestión vinculada a la capacidad de coordinación en cuanto a la identificación de los actores intervinientes, según el momento del ciclo, correspondiendo además a cuestiones inherentes a intereses, capacidades, fines y objetivos de cada participante. En definitiva, hablamos de una Administración Pública, transversalizada por una diversidad cuestiones que obliga a romper esquemas que históricamente han sido practicados desde el aspecto directivo y se activen, mecanismos y dispositivos, capaces de generar y fortalecer procesos de coordinación.

## **2.3. DEL MODELO BUROCRÁTICO WEBERIANO A LA NUEVA GOBERNANZA.**

### **2.3.1. Modelo Burocrático Weberiano.**

Es preciso entender que la burocracia como concepto es recogido por Weber y que cuando se hace referencia al término, se está hablando de un debate emprendido como consecuencia de la Francia del siglo XVIII (Terrén 1999). Momento en el cual se experimenta profundas transformaciones en cuanto a la cosa pública y su comprensión, pues cuando era usado, se asignaba a un grupo de personas que tenían la tarea de gobernar, pero también, la necesidad de justificar la existencia de una estructura capaz de soportar y administrar las actividades relativas a la acción del Estado (Oszlak 1978), es decir, la acepción de la palabra se asienta sobre fenómeno de la época que produce una causa, es mediado por un elemento catalizador, al tiempo remite a un efecto.

Explícitamente a lo anterior, de manera fragmentada el término invita a pensar en el proceso de toma de decisiones que se producen en la esfera gubernamental. Misma que se ubica en la dimensión de lo político, que al mismo tiempo se conforma en el lugar donde se debaten y dirimen intereses, conflictos, formas de entender y practicar lo público. Mientras que, por el otro lado se habla de una estructura, la cual conlleva ya no a decisiones, sino a un espacio estrechamente relacionado con el anterior, que, al mismo tiempo se convierte en una esfera diferenciable y en cierto grado autónoma, regida por un conjunto de elementos de carácter simbólico que tiene la responsabilidad de generar el orden de funcionamiento necesario para materializar las decisiones asumidas, lo cual, la convierte en una dimensión catalizadora a los efectos deseados, ya que se refiere a la fase intermedia entre las decisiones, la acción y/o materialización de las operaciones estatales.

Volviendo a la idea inicial, es claro entender que la complejidad de la burocracia en la Francia del siglo XVIII, carga consigo la necesidad de legitimar socialmente asuntos de interés público, inherente a “la existencia de oficinas, empleados, secretarios, inspectores e intendentes” (Oszlak 1978, p. 214). Es decir, un cuerpo administrativo capaz de transformar esas decisiones en mecanismos de administración en la conducción de la vida política, social y económica, mismo que no funciona aislado o es indiferente a los juegos de intereses practicados por los gobiernos o las clases. En este sentido, Marx (2004) planteó una serie de elementos críticos al respecto, sosteniendo que ella es una instancia que atiende demandas relacionadas a intereses y, en la medida que responde a ellos,

generan los suyos propios, los cuales no necesariamente son compatibles a esas demandas o la búsqueda del bien común.

Marx (2004) sostiene en su crítica a la concepción Hegeliana sobre burocracia, que ella no necesariamente contribuye a una relación armoniosa entre el Estado y las corporaciones, sino por el contrario, al producirse la sinergia entre esferas diferenciadas, es dialéctica y conflictiva. Ello debido a que, en algún punto de su concepción sobre el Estado, Marx le resultaba incompatible en cuanto este, fuere capaz de representar el interés general y el bien común. Tal postura debido a su visión, pues para él, la burocracia encarna en la práctica los intereses de las corporaciones, haciendo que la idea del bien común no corresponda realmente con lo deseado.

“Posteriormente Marx replantearía estos términos más concretos, al analizar la vinculación entre la burocracia y la burguesía francesa bajo Luis Bonaparte” (Oszlak 1978, p. 215). Es en este momento que comprende que el Estado se convierte en un aparato al servicio de la monarquía absoluta, dispuesto a desplazar el poder feudal, convirtiéndose en eje de la unificación civil del momento y dispuesto a controlar la vida privada de sus miembros. “Esta interpretación la burocracia no se convierte en un simple epitome de la clase dominante, sino en un actor social diferenciado y complejo, vinculado a ella a través de cambiantes y contradictorios intereses” (Oszlak 1978, p. 215). Interpretando a Marx, críticamente entiende que el Estado se convierte en un aparato necesario y absolutamente compatible para la reproducción de la sociedad capitalista.

En este orden de ideas y de acuerdo al momento histórico del cual se habla, es absolutamente comprensible dada la evolución y configuración del orden político, económico y social, el planteamiento del considerado padre del modelo burocrático<sup>4</sup> Max Weber. Entre 1889 y 1920, como respuesta a la sociedad de clases resultado de la revolución industrial, desarrolla sus primeros escritos sobre la burocracia “pasando de la teoría de la administración a la sociología de la organización” (Medeiros 2006, p. 145). Para Weber, la burocracia es una forma de dominación que se enquistaba en el modo de vida y del comportamiento de los individuos, que forman parte de la misma sociedad del momento, determinando la evolución moderna de ella.

Con respecto a la incompatibilidad en razón a lo planteado inicialmente, reside en que mientras Marx criticaba la funcionalidad de la burocracia y su correspondencia con el

---

<sup>4</sup> Oszlak (1978) considera errónea dicha denominación.

sistema de acumulación dominante al considerarla como una esfera conflictiva, Weber la pensaba “como la forma de organización racional compatible con el modo de producción capitalista” (Oszlak 1978, p. 935). Dicha semejanza es una cuestión central para él, en el sentido de que la considera como su principal atributo en su contribución para el sistema, debido a la correspondencia dentro un marco histórico donde ella se convierte como una cuestión clave que transversaliza las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

Weber en su obra *¿Qué es la burocracia?* (2015), sostiene, plantea y desarrolla un sistema de organización y administración de los asuntos del Estado, absolutamente armonioso con el sistema capitalista. Mismo que se fundamenta desde la concurrencia con uno de los tipos de dominación desarrollado en su texto maestro “economía y sociedad” (2014), en el cual habla de la autoridad legal racional sostenida desde el espíritu de la ley del Estado moderno, gracias a la vinculación entre los procesos de racionalización y burocratización. Para él, dicho sistema representa el modelo de organización basado en la búsqueda, pero además del logro de la eficiencia de la acción pública, mediante “la maximización de los niveles de productividad” (Oszlak 1978, p. 936) y se agrega también la organización del trabajo.

Lo descrito permite comprender que, racionalidad y maximización de la productividad para Weber, son elementos compatibles en cuanto y en tanto, exista una sociedad organizada bajo ciertos principios, es decir, sometida al espíritu de la ley en el contexto de un Estado moderno. En otras palabras, define un tipo de ideal organizativo permeado por una lógica que resulta relacionada con la racionalidad, ya que entiende que todo gira en torno a una burocracia que responde a unos medios establecidos y unos fines deseados, “en principio, en el reverso de todo acto de administración burocrática, hay un ordenamiento según normas o bien evaluación de medios y fines, en el cual se halla un conjunto de "motivos" racionalmente discutibles” (Weber 2015, p.76).

Para el establecimiento de dicho ordenamiento, es destacable y a la vez central comprender en Weber lo que representa la dominación. Ya que, desde esta perspectiva personifica “una voluntad manifiesta (orden) del dominador o dominadores en influir sobre otras personas” (Weber 2014, p. 203), es decir, claramente infiere la necesaria asimetría sostenida en jerarquías racionalmente establecidas. En este sentido, la organización burocrática, se entiende como una forma genuina.

A modo de justificación con respecto a lo anterior, Weber (2015) plantea la analogía con la estructuración funcional del ejército en el contexto de un Estado Moderno, los partidos políticos, la industria y hasta la iglesia. Entendiendo a la asimetría, como un elemento cristizador de la verticalización jerárquica de las funciones, entre quienes tienen el poder de mando y la correspondencia de obediencia en el cumplimiento de las órdenes dadas. En otras palabras, la consecución de fines y objetivos racionalmente planteados, mediados por la interacción entre individuos y la utilización de recursos disponibles, respondiendo a la lógica de medios y fines, establecidos por el mando y la obediencia.

Cabe entender que dicha analogía además de la jerarquía, permite hallar un elemento clave dentro del llamado modelo burocrático, referido a profesionalización y especialización. Para Weber (2015) “el funcionario debe realizar tareas especializadas” (p. 96), por lo cual, ello precisa de una estructura estatal dotada de un personal profesionalmente conferido de conocimientos específicos, técnicas y métodos, que permitan lograr la mayor eficiencia posible. Dicha premisa, se convierte para él en un incentivo que traza “una clara división entre la política como ciencia y la política como vocación”, es decir, el político de acción y el burócrata cargado de conocimientos específicos y técnicos (Salinas y Moncayo 2019).

La separación y diferenciación de esferas entre lo político y lo administrativo, contribuye a comprender que de acuerdo a la posición intrínseca de los actores intervinientes en la relación entre dominantes y dominados, se requiere de un complemento -fundamental- que cristalice el necesario distanciamiento de lo esencialmente técnico, con respecto a la clase política. En otras palabras, el fenómeno administrativo, ilustrado por una esfera compuesta, entre otros, por un grupo de personas especializadas técnicamente, encargadas de llevar adelante las tareas efectivas del Estado, cuestión que permite estemos cercano a la burocracia en términos Weberiano.

En lo referente a la posición intrínseca que se menciona anteriormente, se comparte con Medieros (2006) la interpretación que hace sobre el fenómeno de dominación desde la perspectiva legal racional. En cuanto y en tanto, es ejercida por medio de ese cuadro administrativo o burocrático, sobre el cual recae de acuerdo a Weber (2015) las siguientes características elementales:

- Facultades establecidas oficialmente por normas y disposiciones administrativas.

- Un sistema integrado de jerarquías y funciones a modo de comando, vertical y asimétrico de quienes mandan y obedecen.
- Funciones que requieren de un personal técnico y capacitado para las actividades que ejerce.
- Las actividades que se deben ejercer, requieren ser establecidas de manera escrita y en coherencia con lo legalmente definido.
- Un sistema de garantías de trabajo que permitan, permanencia y dedicación del funcionario para la realización de las tareas asignadas.
- Correspondencia entre la profesión del funcionario en coherencia al uso de las tecnologías disponible.

Más concretamente, Weber propone un sistema de organización sostenido en los atributos que solo puede brindar el piso de la autoridad basada en la legalidad y la racionalidad o como se dijo anteriormente, este es quien suministra el enladrillado sobre el cual se soporta su ideal. Ya que, proporciona una específica y delineada división del trabajo, claramente expresada en la asimetría de un sistema jerárquico, una diferenciación entre la propiedad personal y organizacional, un régimen meritocrático de selección de personal, mismo basado en capacidades y calificaciones técnicas. En definitiva, un modelo de gobernar y administrar lo público a través de reglas, estatutos, obediencia jerárquica, formalidad e impersonalidad.

Resulta claro el aporte y/o contribución de Weber al fenómeno burocrático y la administración pública, como esfera diferenciable de lo político y de los resultados del Estado (pero intrínsecamente vinculadas). En relación a esta idea vale la pena detenerse para contraponer lo que Humberto Falcão (1995) sostiene al respecto, pues aclara que es un fenómeno el cual ha sido centro de atención desde los orígenes de la administración pública<sup>5</sup>, estando Weber como uno de los pioneros al suponer que el “Estado burocrático implicaría la renuncia a las responsabilidades por parte del liderazgo político y la usurpación de las funciones políticas por parte de los administradores” (p.8).

Dicha diferenciación de esferas, se ve seriamente enrarecido o perturbado cuando el mismo Weber acepta la existencia de conflictividad entre ambas. Lo que quiere decir, que

---

<sup>5</sup> Es absolutamente visible, el fenómeno de la administración y la política en el debate emprendido en relación a los orígenes de la Administración pública como ciencia en el capítulo anterior. Ya que, es una cuestión de continua ocupación desde Bonnin, Wilson, White, entre otros, quienes abordan la temática desde diversas aristas.

existe un riesgo latente de superposición de ellas en el ejercicio de la acción estatal, poniéndose en juego con dicha dicotomía “una especie de influencia burocrática sobre la práctica política y de influencia política sobre la práctica burocrática” (Falcão 1995, p.9).

Retomando y avanzando en cuanto a la discusión burocrática como aspecto organizativo, en este momento es para nada despreciable o incompatible reconocer los aportes desarrollados por Frederick Taylor (1974) “contemporáneamente a los escritos de Weber se afianzaba –especialmente en los Estados Unidos– lo que con el tiempo se dio a conocer como la tradición gerencial en la cual Taylor fue el mayor exponente” (Oszlak 1978, p. 218). En este sentido es conveniente advertir antes de continuar, que no es común en la bibliografía se referencie a Weber y Taylor en un mismo lugar de análisis, sin embargo, en este momento de manera reflexiva se comprende relacionalmente los aportes del segundo al pensamiento organizacional o administración científica.

A pesar de las críticas comúnmente aceptadas en la comunidad científica sobre Taylor y sus investigaciones, en relación al trato análogo de personas como piezas intercambiables y/o mejorables. El hecho es, que motivado al necesario análisis de los tiempos y movimientos en los procesos de producción, como artilugio en la búsqueda de lograr mayor eficiencia y eficacia en los resultados, no solo contribuye científicamente al sector privado, sino que además, la aplicación de sus principios<sup>6</sup> en el medio público como dispositivos para la búsqueda de mayor productividad, pueden considerarse como parte de una racionalidad ajustada a la lógica de medios y fines, sobre la cual (también) se sostiene el ideal Weberiano.

En otros términos, se trata a resumidas cuentas de organizar mejor y más “racional” la práctica y el esfuerzo humano en la búsqueda de los fines organizacionales. Dicha hipótesis guarda profunda relación con la propuesta Weberiana, dado que se concibe a “la actividad administrativa como un problema técnico cuya resolución tiene que ver con cuestiones de diferenciación estructural y especialización funcional” (Oszlak 1978, p. 236). Aun cuando dicha racionalidad difiera no en la eficiencia deseada en el modelo organizacional y en la capacidad humana, sino en los productos obtenidos tanto de la lógica de funcionamiento empresarial con respecto a la maniobra Estatal.

---

<sup>6</sup> Dichos principios además de mencionarse se desarrollan en el capítulo anterior, por lo cual se invita de ser necesario para una mejor comprensión, revisarlos.



En cuanto a lo anterior es necesario detenerse para aclarar algo sobre los resultados o productos. Cecilia de Aragão (1997) en este sentido, contribuye en el debate al sostener que el concepto de producto, no puede ser transferido o naturalizado de manera sencilla cuando se habla de lo público y la acción del Estado, pues claramente son fines y objetivos absolutamente desemejantes. “en la esfera industrial la etapa de producción es claramente diferenciada de la etapa de distribución y consumo, mientras que en la esfera pública muchos servicios se producen, distribuyen y consume al mismo tiempo” (Barzelay, 1992, citado por de Aragão 1997, p. 122). Desde lo cual se agregarían también un par de elementos relacionados, el primero es que en mucho de los casos el consumidor participa en la producción o en alguna otra parte del proceso y, el segundo es que en lo público no se habla de cliente sino de usuario.

En definitiva, siendo un modelo de acción y administración pública sostenida bajo la lógica racional de medios y fines, el funcionamiento de la burocracia “depende de su capacidad extractiva y productiva” (Ozslak 1978). Desde esta afirmación, ella puede manifestarse mediante la combinación de recursos y tecnologías, dispuestas a la satisfacción de los requerimientos en la intervención social, es decir, ella permite la existencia de una estructura especializada y diferenciada según el tipo de intervención, el recurso humano técnicamente capacitado en la producción de bienes o prestación de servicios, originando una mayor disposición operativa en su existencia.

### 2.2.2. Nueva Gestión Pública.

Desde la literatura revisada, pareciera existir cierto consenso en sostener que este paradigma de Administración pública, no surge de manera espontánea, como un simple proceso de mejora o como una forma de evolución de la misma. Giandomenico Majone y Antonio Espina (1993), comprenden que las desfavorables condiciones económicas del sistema capitalista experimentadas en los años 70 del siglo pasado, colocó en jaque el modo intervencionista del Estado regulador y subsidiador de la vida social, económica y política, experimentando la más profunda de sus crisis. Lo que Evans & Wolfon (1996) denominan como un descalabro en el concepto de Estado bueno, cuyas bases se asentaron las expectativas de crecimiento económico terminada la segunda guerra mundial y en el cual el modelo burocrático Weberiano encajaba armoniosamente en cuanto a los fines perseguidos.

El descalabro de prácticas intervencionistas de Estado, como consecuencia de la crisis sistémica que experimenta su tope en la década de los 70', está acompañado de críticas referidas al fracaso de las políticas públicas en la búsqueda de la igualdad social. Así como también, la llamada elefantiasis del aparato burocrático administrativo y funcional, se asume como un componente causal del disfuncionamiento de los servicios públicos y la profunda crisis fiscal, que dificulto aún más en sostener ese gran dinosaurio llamado Estado (Majone y Espina, 1993). Siendo estas, algunas de las condiciones que recrearon las situaciones ideales para el establecimiento de una redimensión en las funciones del Estado y su administración.

Afirma Alfredo Osorio (2007) que es necesario comprender que la Nueva Gestión Pública como paradigma de Administración, surge en un momento de profundos cambios de la forma en que se concibe el Estado, sus relaciones con la sociedad civil y el mercado. “La crisis del Estado de Bienestar en sus distintas variantes, y el diagnóstico sobre la misma, puso en el centro de la agenda pública internacional la necesidad de reformar el aparato público y de redefinir el rol del Estado” (p.15). Siendo a su consideración que, el epicentro de análisis y debate, reside en la crisis fiscal originada en la caída internacional de los commodities o enclaves de cada país y, como respuesta, se plantea la hipótesis de desregulación, achicamiento del aparato del Estado y por consecuente, la reducción del gasto público.

Andrea López (2006), tímidamente apunta a que la Nueva Gestión Pública o New Public Management, responde a un proceso de reformas implementados fundamentalmente en países como Nueva Zelanda, Reino Unido, Gran Bretaña, Suecia, Francia y Australia. Sin embargo, de manera más precisa, Osorio (2007) sostiene que “el inicio de este proceso debe retraerse en la década de los ochenta” (p.25) y cobra mayor legitimidad en el marco del llamado Consenso de Washington en 1989, momento en que se plantean una serie de reformas.

Las reformas a la que se refiere el párrafo anterior, se orienta a medidas como el disciplinamiento fiscal, redirección del gasto público, liberalización del mercado, desregulación estatal, ventas de los activos del Estado (entre otros). Mientras que Edgar Ramírez y Jesús Ramírez (2004), comprenden que la Nueva Gestión Pública proviene de estudios y desarrollos originados en la teoría y la práctica en Estados Unidos, sobre el cual puntualizan que “deviene de un marco institucional particular y distinto al de otras realidades” (p. 99).

Para reforzar lo anterior, se agrega lo relativo al rol tutelar que asumen instituciones financieras como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que condicionan la asistencia crediticia a la aplicación del paquete de cambios en países no mencionados anteriormente y en vías de desarrollo. A esta nueva generación de reformas hacia adentro, como las domina Oszlak (1999) referenciando al contexto latinoamericano<sup>7</sup>, confirma el hecho de que no es un fenómeno nuevo, ya que para entonces, en otros países tímidamente se venían aplicando y toman mayor impulso en 1989. En otras palabras, la crisis del modelo económico dominante, cambió hacia una nueva forma de administrar lo público que pareciera haber experimentado algún ensayo y que se homogeneiza, por diversos mecanismos contenidos en un kit de herramientas, que, en su uso, permitiría superar las ineficiencias e insuficiencias que estaba heredando el modelo burocrático Weberiano.

Sonia Bossi (2001) comprende que el desenvolvimiento de dicho proceso, en la experiencia latinoamericana responde a particularidades propias de la región. Fundamentalmente en lo relativo a la calidad de nuestras administraciones públicas y sus capacidades para movilizar recursos, lo cual generó

“importantes esfuerzos para crear indicadores de gestión en organizaciones públicas en toda América Latina. Sin embargo, son pocos los casos en los cuales se puede hablar de la utilización sistemática de estos indicadores para evaluar la gestión de organizaciones, programas y políticas públicas.” (p.25)

Reencausando la discusión, bajo el supuesto de que la Nueva Gestión Pública (NGP, en adelante) se convierte en un cuerpo figurado o epitome de una agenda de transformaciones en las burocracias estatales, ellas son “implementadas en los países de la OCDE<sup>8</sup> desde finales de los años setenta” (López 2006, p.23). Invitando de entrada a entender una forma de administrar lo público de manera más económica y eficiente

“con servicios y programas con mayor eficiencia y eficacia mientras que de manera simultánea, implanta cambios como una mayor ampliación del

---

<sup>7</sup> Sobre esto se profundizará más adelante.

<sup>8</sup> Al respecto Cao y Rey (2015) sostienen que hay un conjunto de importantes diferencias como el desarrollo histórico, los rasgos culturales, de estructura socioproductiva, condiciones geopolíticas, entre muchas otras, que hacen imposible realizar un análisis en el marco de la comparación con respecto a Latinoamérica.

control político, libertad a los gerentes para que lleven a adelante su gestión, transparencia gubernamental y una sustancial mejora de la imagen de aquellos ministros y líderes más comprometidos” (Pollit & Bouckaert 2000, p.21)

A modo de resumen sobre lo tratado hasta ahora. Ya ubicada la génesis de la NGP en los países mencionados y haber hecho un tímido acercamiento sobre América latina, dicho modelo consigue incipientemente sus primeras prácticas durante la década '70 y posteriormente se consolida, con las medidas del llamado consenso de Washington en 1989. Pareciera existir en palabras más o menos, cierta anuencia en diversos autores como Pollit y Bouckaert (2000), Oszlak (1999), Ossorio (2007), entre otros, en definirla como una sucesión de cambios y transformaciones instituciones en diversas dimensiones del Estado, -fundamentalmente- en la estructuración y sus procesos organizacionales, con la intención de encontrar un mejor funcionamiento.

También es coincidente en los autores antes mencionados, consentir que dicho modelo o paradigma, representa un ensanchamiento del mercado mientras el Estado disminuye. Ello como una estrategia “frente a la necesidad imperiosa de evaluar el papel del Estado y de mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos” (Bozzi 2001)

Ossorio (2017) sostiene que la NGP presenta diversos matices, “en la concepción más ortodoxa plantea transpolar del sector privado al sector público técnicas del Management” (p. 19). En otras palabras, transferencias expresas de formas y maneras de practicar la gerencia, pretendidas como linealidades que, sin importar las funciones y objetivos de la organización, son aplicables a cualquier contexto. Y, cuyo objetivo es orientar el servicio público hacia la búsqueda de mayor cobertura con el menor coste posible, en otras palabras, la históricamente deseada, eficiencia y eficacia de la administración pública.

También en la visión ortodoxa de la NGP, la premisa de partida es concebir al Estado burocrático como un aparato ineficiente, de baja calidad, pero, sobre todo con un alto costo financiero en la prestación de sus servicios. Cuestión que a priori plantea ya no solo la dimensión y funcionamiento, sino también a los resultados esperados, en cuanto a que, en el modelo anterior (MBW) la concepción sobre la cual se definió al ciudadano era como usuario, y desde acá, se reconoce como un cliente, hecho que parece una simple trasmisión pero que implícitamente recae en una cuestión de derechos.

En lo referente a la diferenciación cliente usuario, Sue Richards (1994) sugiere que, al entender al receptor de bienes y servicios del Estado como cliente y no como ciudadano usuario, trae consigo una muy importante y sustancial diferencia. En cuanto que el segundo está cargado de un interés colectivo que no es equiparable a la suma de intereses individuales, tal como sucede con la fórmula del mercado y su consideración de clientes. En otras palabras, se limitaría la resolución de necesidades a una cuestión de consumo, en donde tácitamente se plantean asimetrías entre quienes tienen poder (financiero) para el acceso a ellos y aquellos que no, serían excluidos.

Falcão (1995) a modo crítico, reseña que la llamada reinención del Estado (en referencia a la NGP) y la transferencia de los métodos gerenciales del sector privado hacia la administración de lo público, entre otras premisas, se orienta por una nueva producción de bienes y servicios encauzada a la satisfacción del cliente, inspirado por la eficiencia empresarial. A partir de diez principios comprende que la producción de esos bienes y servicios se lleva a cabo de manera externa y de forma tercerizada<sup>9</sup>, mediante mecanismos de gestión participativa en la cual se inmiscuye a los llamados clientes (en contraposición a la idea de usuario), lo cual, a su vez, los coloca en un escenario de escogencias y preferencias en cuanto a la resolución de sus necesidades. Encaminando así la ruta, hacia una acción pública sostenida por la lógica de medios y fines, donde la reducción del gasto público apertura la válvula de la rentabilidad, la eficiencia y la eficacia.

De manera más enfática Arellano Gault (2004), comprende que la búsqueda de la tan deseada eficiencia en la administración pública desde este nuevo paradigma, radica en la transferencia de técnicas, procesos y procedimientos, creados y aplicados en lo privado al sector público. Sin embargo, también sostiene que otras de las caras visibles de este paradigma y sobre la cual también se asienta el diseño organizacional, es la idea de estructuras abiertas y dispuestas a la inclusión participativa de diversos actores, para además convertirlos en mecanismos de control y responsabilidad.

De manera implícita y muy tímidamente se ha venido haciendo alusión indirectamente a que la NGP, se sostiene sobre la base de un encuentro multidisciplinar y más que obedecer a un paradigma monolítico, se retroalimenta de una diversidad de teorías provenientes de otras ciencias. El modelo está Compuesto por “una gama importante de teorías,

---

<sup>9</sup> Organizaciones del tercer sector, voluntariado y/o asociaciones gobierno – sociedad civil.

herramientas, discursos, retórica y dogmas que devienen de la economía, de la ciencia política, del gerencialismo, de la teoría de las organizaciones” (Arellano 2004, p.7). Dicha denominación se acuña para dimensionar profundos cambios en los estilos gerenciales de lo público, con ello desdibujando de manera discursiva el “mito de las diferencias de gestión entre el sector público y el sector privado” (Arellano 2004, p.32).

Se comprende entonces, como una amalgama de diversas corrientes teóricas y epistemológicas afirman De Haro, García, Gil-García & Ramírez (2004), donde se logran identificar dos grandes grupos argumentativos y metodológicos. Por un lado, aquel que se desprende de la sociología, la teoría de las organizaciones y el movimiento gerencial y, por el otro el proveniente de la economía.

Convirtiéndose el segundo campo de conocimiento, en un espacio orientado por la vieja atención en lo público, el Estado y las cuestiones relativas al fenómeno administrativo. De vuelta en la década de los 60’ la escuela de la elección pública o la llamada segunda economía política, retoma el interés en adentrarse en el estudio de la administración pública, con ello, otorgar un especial énfasis en la eficiencia generada entre la toma de decisiones públicas desde los órganos de representación y la acción de la burocracia.

“El pragmatismo de la NGP le permitió resumir bajo un mismo "paquete" aspectos tan diferentes como la descentralización, la privatización de organismos públicos, el control del presupuesto por resultados, la creación de nuevos servicios civiles de carrera, la autonomía y competencia entre agencias públicas, entre otros.” (García et al., 2004, p. 50).

Se comprende que la NGP, toma conceptos de diversas escuelas de pensamiento económico, que por su rigidez teórica estaban aisladas (García Et al., 2004). Siendo esta premisa la que permite comprender que su discurso se convierte en argumentos normativos capaces de orientar las nuevas formas de gobernar, sin embargo, por la existencia propia de la administración pública como ciencia, produce una cierta distancia y hasta divorcio entre esa rigidez académica y la realidad. Es de esperar que sea así, pues se habla de un fenómeno administrativo relacionado directamente a las políticas públicas que responden más a procesos pragmáticos relacionados a las decisiones y acciones de gobierno.

Otra cuestión a considerar dentro de esta convergencia de aspectos teóricos de la economía (entre otras ciencias), recae en la resiliencia de la tan deseada eficiencia y eficacia propuesta por Wilson en el siglo XVIII<sup>10</sup>. Pues la NGP quizá de manera coincidente, retoma preguntas elementales como ¿Qué se puede hacer? y ¿Cómo hacerlo?, para que las organizaciones públicas y por extensión el gobierno funcione correctamente. Por otro lado, el énfasis en los mecanismos de control necesarios para entender sus acciones y decisiones, conlleva a comprenderla como un campo dinámico y eminentemente pragmático de construcción de prácticas y estructuras (Ramírez & Ramírez 2004)

En esta lógica de eficiencia y eficacia, “está el argumento centrado en prescribir el modelo de organización-estructuración gubernamental a niveles tanto *intra* como *interorganizacional* en y ante un espacio público reconfigurado” (Ramírez & Ramírez 2004, p. 105). Lo que permite comprender en la lógica gerencialista, la organización como un aspecto central para vislumbrar desde la NGP, las formas de manejarlas, pues desde ella se plantea una serie de alternativas de variables, tales como:

- **la estructura organizativa**, misma caracterizada por una importante orientación más horizontal, dispuesta de desarrollarse y ampliarse en redes intra e interorganizacional de intercambio de recursos y responsabilidades, con lo cual se enfoca más hacia lo económico. En tanto que,
- **El aspecto directivo** se orienta más por la delegación, menor control, pero mayor autocontrol, con lo que se apunta a una cuestión política que deviene en un sistema de representación orientada por aspectos culturales propios del sector empresarial, donde se comparte ética y valores. Vislumbrando con ello,
- **Lo ideológico**, que moldea un modelo de personalidad, en gerentes públicos con deseos de éxitos, espíritu emprendedor, entusiastas, con lo que también se define el aspecto psicológico. (Ramírez & Ramírez, 2004)

La estructura organizativa, se constituye en base sustantiva y argumentativa en este paradigma de administración pública desde lo económico. En cuanto y en tanto, se supone que dicho diseño institucional se soporta en la correspondencia a las realidades políticas y sociales, es decir, desde el punto de vista teórico son ellas quienes se

---

<sup>10</sup> Aspecto desarrollado en el capítulo anterior.

convierten en un insumo de información base para modificar la realidad existente, en otras palabras, instituciones capaces de superar la ineficiencia e ineficacia de viejos aparatos, bajo la premisa de menor costo de funcionamiento de lo público y mayor capacidad de respuesta a las demandas sociales.

Por otro lado, los aspectos directivos, ideológicos, de personalidad y psicológicos, se convierten en elementos de soporte instrumental, gracias a que son medios que retroalimentan el fin perseguido. Palabras más o menos, son mecanismos metodológicos necesarios para alcanzar la disminución del Estado en su funcionamiento, abaratando costos estructurales. En este momento, la administración pública se encuentra en un punto de rigidez tal, que se confronta directamente con el viejo paradigma burocrático Weberiano que se había tornado en un sistema sumamente pesado, costoso e incapaz de cumplir con los fines del Estado.

Otro aspecto a resaltar y ya no de carácter estructural, se refiere a los fines perseguidos, pues es la forma en que se corresponde las demandas sociales. Es decir, “Ya no basta con proveer servicios, o tener la intención de buscar el beneficio colectivo, la legitimidad no reside en el qué o en el cuánto, sino en el cómo” (Ramírez & Ramírez 2004, p. 124), siendo ello, una cuestión básica sobre el rol que juegan los gobiernos y que la burocracia Weberiana no estuvo en condiciones de responder. Es en este punto, donde encaja directamente la lógica directiva del gerencialismo, dotadas de herramientas parecidas a las usadas en un ambiente de negocios<sup>11</sup>.

Dichas herramientas se refieren a la gestión desde una perspectiva corporativa, como una práctica de negocios<sup>12</sup>. Lo cual permitiría lograr mayores beneficios que retroalimenten la eficiencia, cuestión que otorga énfasis a los métodos de control por jerarquías, pudiéndose acotar, la diferenciación entre líder y gerente, pues de acuerdo a Ramírez & Ramírez (2004), el primero es quien asume los riesgos, mientras que el segundo es quien asume el rol de administrar. En definitiva, como bien se ha sostenido, la dimensión estructural (elemento sustantivo), el aspecto directivo y psicológico (componentes de retroalimentación, más de carácter metodológico e instrumental), son la base para la búsqueda de la eficiencia económica.

---

<sup>11</sup>Una cuestión anti-natura, pues el Estado y el mercado son lógicas absolutamente contrapuestas.

<sup>12</sup> Lógica de medios y fines desde la racionalidad de la segunda economía política o la escuela de la elección pública.



Ronal Lawrence y Fred Thompson (1999) en relación a lo planteado, sostienen que la NGP se sustenta desde la base de cinco principios orientadores para la acción modernizadora.

- El primero de ellos se refiere a la necesidad de **reestructurar**, es decir, desincorporar todas aquellas estructuras o parte de ellas, que no contribuyen a generar algún valor al producto o servicio suministrado, en otras palabras, eliminar lo que no se necesita.
- El segundo, se remite a una **reingeniería** y que en esencia indica a un nuevo inicio de todo, (el primer principio está referido más a la estructura) apuntando a las funciones, procesos, procedimientos de las actividades.
- el tercer principio es relacionado a una **reinversión** de lo cultural, es decir, desarrollar el espíritu empresarial en el seno de la administración pública, lo cual implica implantar mecanismos de mercado y de pensamiento estratégico.
- El cuarto, indica una **realineación** de la estructura, sus funciones a la estrategia. Y finalmente,
- El quinto, la **reconceptualización** que es más epistemológica, pues se orienta a la nueva manera de entender el fenómeno gerencial.

Se puede decir de manera directa lo que sistemáticamente se ha venido planteando. La NGP se asienta sobre tres pilares y que a su vez se conforman en los motores de impulso, los cuales son: economía, eficiencia y eficacia, con la introducción e instauración de una lógica racional (medios fines), permitiendo comprender que aquellas estructuras burocráticas del pasado, serán reemplazadas por algunas más pequeñas, flexibles y orientadas al cliente. Ahora bien, el punto de llegada es a un Estado mínimo, orientado al desarrollo de capacidades en funciones estrictamente necesarias de una manera más eficiente y eficaz, lo cual infiere a un ensanchamiento del mercado.

La minimización del Estado se orienta por la eficiencia económica, coadyuvando en la comprensión más pragmática de cómo se materializa no solo hacia adentro, sino también, hacia afuera. Al disminuirlo a sus básicas funciones, supone el abandono de espacios que históricamente han sido ocupados por él bajo diversas modalidades (hacia afuera), dando oportunidad al mercado de llenar esos vacíos, con lo cual se corresponde de esta manera a dos aspectos también contemplados en el paquete de reformas contenido en el consenso

de Washington, los cuales son la desregulación estatal y la venta de sus activos (Aberbarch & Rockman 1999).

Los efectos hacia afuera de este paradigma, pasan por la comparación de la eficiencia pública con la privada, afirman Pedro Pérez y José Silva (2010). Lo cual comprenden a la primera como consecuencia de un crecimiento desmedido de la burocracia y una carencia efectiva de incentivos, mientras que la segunda, se caracteriza por una amplia gama de estímulos y una reducida pero eficaz burocracia. Bajo esta deducción, un importante número de activos del Estado pasan a ser manos del privado, permitiendo con ello enfocar, organizar y orientar las acciones estatales a sus mínimas y básicas funciones. En otras palabras, genuina entrega de actividades relacionadas fundamentalmente a la prestación de servicios como electricidad, salud, seguridad social, educación, transporte, entre muchos que formaron parte de ese rol dinámico e impulsor que se le otorgo al Estado para el empuje económico.

En lo que respecta al contexto latinoamericano, desde un enfoque más orientado hacia la evaluación de la gestión pública, oportunamente Bozzi (2001) increpa de manera cuestionable sobre sí dichas prácticas de NGP, representan una simple transferencia técnicas, procesos y procedimientos

“La descentralización fiscal, política y administrativa; la democratización y las reformas electorales; y la modernización del Estado y su administración pública representan procesos de la reforma que cambian las reglas del juego en la región, y afectan las relaciones horizontales (Estado-sociedad civil) y verticales (Estado nacional, regional y local) entre los actores participantes en la búsqueda de soluciones a los problemas públicos.” (29)

En otras palabras, más que una transferencia de responsabilidades es un reto en sí mismo, pues requirió comprender la suficiente y necesaria claridad que debió existir en las reglas establecidas para el proceso que conlleva las decisiones públicas y su ejecución. Es decir, las rendiciones de cuentas (accountability) frente a los diversos actores intervinientes tanto a nivel horizontal como en el vertical, así como las formas de articulación de las nuevas demandas, en lo que refiere a la transparentización de los procesos públicos, sus resultados, los productos obtenidos y el impacto de la gestión realizada. En definitiva, la

necesaria evaluación de la gestión pública. Son estas (entre otras) las fisonomías las que adquiere la administración de lo público en América Latina durante la década de los '90 (Estévez 2005).

Recuperando lo anterior, nuestras administraciones en su intento modernizador requirieron de una profunda reforma a lo interior de ellas, aún más si lo enfocamos desde la evaluación de los procesos y su transparencia. Afirmación que se desprende en referencia a Colombia y Chile, casos abordados por Bozzi (2001) en su intento de corresponder a las preguntas ¿para qué evaluar?, ¿que evaluar? y ¿cómo asegurar el uso apropiado de la información?, entre otras conjeturas que la investigadora realiza, desemboca en la falencia de que no existió el necesario diseño institucional lo suficientemente amplio y sólido, como para que se genere un sistema de incentivos, capaz de incorporar conexiones tanto en el nivel vertical, así como en el horizontal.

El que no haya existido en nuestras realidades un correcto diseño institucional, es entre otros motivos, lo que devino en el colapso del sistema en su conjunto. Ello gracias a que el incentivo no se debió limitar a una serie de indicadores como mecanismos unívocos. Más bien, ellos debieron ser capaces de acoplar las prácticas administrativas aplicadas durante el proceso y la necesidad del usuario en acceder a la información en los tres niveles (vertical: nacional, regional y local), puesto que, ceñirse exclusivamente a la calidad de las políticas públicas (productos) deviene en un mecanismo ciego.

Dicho de manera más clara,

“un sistema que se limite a generar indicadores en los niveles meso y macro, descuidando su articulación con el nivel micro de la acción gerencial, corre el peligro de perder legitimidad frente a quienes deberán implementarlo en la práctica, los gerentes y empleados” (Bozzi 2001p.47).

Y a ello desde acá se le agrega, la incorporación de los demás partícipes de la producción y del resultado de las políticas públicas, la sociedad civil (la horizontalidad).

Si lo sostenido hasta ahora lo relacionamos con actividades como; rendición de cuentas (accountability), calidad y equidad en la prestación de los servicios públicos, eficiencia, eficacia y transparencia, son todos componentes y parte constitutiva del proceso de evaluación de la gestión pública. Pero además, son cuestiones que afecta o beneficia la

capacidad de gobernar de sus dirigentes, en la medida en que los resultados obtenidos van o no, en correspondencia a las estrategias que cada país latinoamericano haya implementado para corresponder con las demandas.

Es claro entonces que la década de los '90, fue el periodo de tiempo en las que se concentran el conjunto de reformas implementadas en América latina, mismas que dieron como resultado un profundo cambio en el semblante Estatal y redimensiono las relaciones verticales (Estévez 2005). Cuestión que, si la comparamos contextualmente con respecto a los países desarrollados, fue motivada por razones parecidas, es decir, en un momento caracterizado de profunda crisis económica que impulsaron la reducción del gasto público, la reestructuración de la institucionalidad estatal y su minimización.

De acuerdo entonces, en la medida en que los cambios se produjeron en los llamados países desarrollados, en esa misma manera las reformas fueron “emuladas por los países en desarrollo, los que encontraron un ejemplo a seguir para encauzar problemáticas públicas que los actores locales estimaron como similares” (Estévez 2005 p. 2). Cuestión que, de acuerdo al mismo autor, se vio seriamente influenciado por la dificultad de confrontarlas con respecto a sus propias realidades, además, la transitoriedad entre dictaduras y democracias que se vivía en distintos países del continente, es decir, los gobiernos no solo debían asumir la transformación de sus sistemas políticos con la refundación institucional, sino que además debían atender las debilidades fiscales y las bajas tasas de inversión.

Cabe destacar que además del panorama expuesto, cuestiones como la débil confianza en las instituciones públicas, los efectos indetenibles e irreversibles de la globalización que estuvo acompañada con la incorporación de nuevas tecnologías e información. Así como, el retorno del viejo interés de la economía en centrar su atención en lo público, ello desde la escuela de la elección racional o segunda economía política, donde se pretende modelar y explicar desde lo económico los comportamientos políticos y sociales en base a gustos y preferencias, sosteniendo la idea de que aquel que gane uno, necesariamente lo pierde el otro (suma cero) y finalmente las capacidades institucionales, se convirtieron todos, en cuestiones que si bien en formas diferentes contribuían en un clima favorable a las reformas en los países centrales, para América latina agudizaba las contradicciones ya existentes.

Es absolutamente comprensible que la emulación de prácticas implementadas por países centrales en nuestro contexto, se convirtió en un mal ejemplo, no (solo) porque así lo hayan sido, por el contrario, sino porque responden a características propias de ese contexto. Más bien lo son porque no se problematizaron ni mucho menos se desplegaron condiciones mínimas necesarias (como por ejemplo una evaluación y análisis institucional, entre muchas otras) para su reproducción, lo cual dejó consigo profundas heridas en el hacer político, económico y social, generando condiciones tan desfavorables como la inevitable convulsión del sistema en su conjunto para finales del siglo XX.

El balance general sobre este proceso de implementación de reformas al Estado, es que, en la experiencia latinoamericana no produjo soluciones a problemas estructurales que se venían arrastrando, lo cual produjo que perdiera legitimidad social (Cejudo, 2011). Ya que, tímidamente apunto a resolver los problemas de estabilización económica pero no contribuyo en disminuir la desigualdad social, la pobreza y la exclusión existente en la región.

“basta recordar que uno de cada tres latinoamericanos vive en situación de pobreza, y que en 15 de los 17 países de América Latina existe un nivel de desigualdad mayor que el que se podría esperar de acuerdo con el grado de desarrollo alcanzado por esas naciones” (p.163)

Si bien el MBW se sostuvo claramente desde la visión estado-céntrica, la NGP soporto su piso desde el mercado-centrismo (Oszlak 2013). Siendo este segundo modelo, el espacio que se pretendió como superador de problemas estructurales que se venían arrastrado del primero, es decir, cuestiones como su rigidez, apego a las normas y la superposición de ellas a los resultados, son sustituidas por prácticas como dar prioridad a los resultados, los “sistemas de evaluación, vigilancia y supervisión administrativa” (Cao & Rey 2015, p. 18).

En concordancia con lo anterior, Sonia Fleury (1998) comprende que el proceso de reformas implementadas en la administración pública más que acercar y regenerar el tejido relacional entre el Estado y la sociedad, agudizan la segmentación social. Ello gracias a los resultados nefastos del neoliberalismo, los cuales ha producido mayor desacredito y desconfianza institucional, provocando una sociedad más desigual,

fragmentada, excluida y convulsionada, por un mercado que niega toda posibilidad integración social y, sobre todo, de incorporarla en el pretendido crecimiento económico.

### 2.2.3. Nueva Gobernanza (New Governance)

Para el abordaje y caracterización de este novísimo modelo o paradigma de administración pública, es importante desenmarañar el concepto de gobernanza, mismo que tradicionalmente en su uso epistemológico y discursivo, se relaciona con el arte de gobernar. En este sentido, Luis Aguilar Villanueva (2014) advierte que

“Gobernar no ha sido ni será jamás una actividad fácil, pues consiste nada menos que en la actividad de dirigir a un conglomerado social, compuesto por cientos de miles o millones de personas, que son diferentes en situaciones de vida, intereses, conocimientos, preferencias, necesidades, capacidades, poderes, y que esperan rendimientos diferentes del gobierno en lo que concierne a la realización de sus proyectos de vida asociada y personal.” (p.1)

Lo dicho invita a pensar en la gobernanza no como un concepto unívoco, sino que se plantea como un fenómeno que dependiendo desde donde sea visto, el uso que le sea dado y el momento histórico, tiene acepciones diferentes. Desde lo cual, se entiende que ha experimentado un proceso evolutivo, tanto en su campo empírico como en sus raíces epistemológicas. Por un lado, es referido a las actividades propias del gobierno, específicamente “al gobernar del gobierno” (Villanueva 2015, p. 35) en el sentido dado de dirección desde quien ejerce el poder al conglomerado social.

A criterio de Renate Mayntz (2001) es un salto en su dimensión comprensiva al alejarse del simple significado de gobernar. Ello gracias a que, recientemente es usado en referencia al desplazamiento de ese proceso directivo (direccionamiento) y es concerniente a una dimensión distinta a la de gobierno y a la materialización de las acciones del Estado, pero que sin embargo sigue estando inmersa, pues apunta al fenómeno de administración de lo público.

Cuando analizamos el uso teórico del concepto desde la perspectiva de Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (2000), se entiende que la gobernanza es

definida como una relación asimétrica, entre gobernantes y gobernados. Colocando en un mismo espacio a dimensiones -aunque relacionadas entre sí- absolutamente diferenciables y hasta con lógicas contrapuestas, la cual es sostenida por una relación compleja, que desde posturas e interpretaciones teóricas de corrientes dominantes se relaciona con la democracia. Sin embargo, no es necesariamente una relación sine-qua-non o directamente proporcional, ya que, podemos hablar de ella en otros tipos de regímenes o sistemas políticos<sup>13</sup>. Propiamente como tal, sus orígenes desde la perspectiva que sostienen autores como Mayntz (2006), Villanueva (2015), entre otros, se ubica en la ya clásica obra de James O'connor titulada "la crisis fiscal del Estado (*The fiscal crisis of the State*) publicada en 1970, en la cual durante su prólogo establece una estrecha relación con la crisis fiscal experimentada por los países más avanzados.

O'connor (1970) recurre al concepto de gobernabilidad o Gobernanza para referirse a las contradicciones de carácter estructural que presentaba en ese momento el Estado capitalista, es decir, la crisis generada por la incongruencia entre acumulación de capital y legitimación política. Trabajo que sirvió de herramienta para que Corzier, Huntington y Watanuki, en 1975 recogieran desde dicha premisa un informe titulado "crisis de la democracia" (citado por Villanueva 2008) y presentado en la comisión trilateral de problemas de gobernabilidad en Europa Occidental, EE. UU y Japón, en el cual apuntaron a su uso como un fenómeno de desequilibrio, en la relación asimétrica entre gobernantes y gobernados que se mencionó anteriormente.

Dicho desequilibrio era consecuencia de un significativo incremento de la demanda social y la escasez de recursos financieros para dar una respuesta efectiva por parte del Estado. Mientras en los países latinoamericanos, el término fue asociado a la incapacidad de los Estados para administrar gobiernos, lo que se presentaba como un catalizador para lograr los niveles de desarrollo deseados (Alcántara & Marin 2013). Es decir que, más allá de las diferencias en su uso entre occidente, EE. UU, Japón y América Latina, gobernanza era consumida para designar contradicciones relacionadas a un clima de estabilidad social (o no) en función de la dirección del gobierno.

En este sentido, Manuel Alcántara (1995) en su trabajo "governabilidad crisis y cambio", desarrolla un interesante debate. En el cual bosqueja que la legitimidad es una especie de

---

<sup>13</sup> Se hace la acotación solo para brindar una idea aproximada de que no es un concepto limitado y/o reduccionista, sino que es amplio y aplicable a otros sistemas y regímenes políticos.

condicionante, basado desde un complejo sistema de competencia, establecido en la creencia de que las instituciones existentes son mejores a las que pudieran haber existido y bajo este supuesto, el gobierno toma para sí capacidad de obediencia de mando. En otras palabras, el buen funcionamiento de las instituciones genera credibilidad y confianza, pues la eficacia en este sentido, la entiende como la capacidad del régimen político de dar soluciones a los problemas sociales existentes. En definitiva, lo que plantea es que la gobernabilidad esta sostenida por la legitimidad y la confianza.

La evolución empírica y conceptual de la *governance*, invita a un redibujo de las actuaciones del Estado. Fernando Jaime y Félix Sabate, F. (2004) plantean que hasta los años 70' él asumió el monopolio en la producción de sentidos a partir, de la combinación de cuestiones como la capacidad de construcción de marcos generales de interpretación del mundo y el garante de las condiciones que la sociedad necesitaba para su reproducción, cuestiones combinadas, permitían una transferencia de legitimidad desde la sociedad, en función de lo que se puede llamar la eficiencia en su accionar. Ahora bien, dicha composición otorgó al Estado la capacidad de control social o en términos de Alcántara (1995) fortaleza de mando y obediencia social, concediendo al mismo tiempo un lugar central como sujeto único.

Lo dicho hasta este momento, nos indica el sentido dado según el momento histórico y las características que la *governance* ha tenido, deviniendo su uso como sinónimo de dirección política.

“Pero ya en las últimas dos décadas del siglo XX el término *governance* comenzó a utilizarse crecientemente en dos ámbitos teóricos diferentes: en el ámbito general de la teoría social, para hacer referencia a las diferentes formas de coordinación de la acción social (jerarquía, mercado, comunidad, organizaciones); y en el ámbito de la política internacional, y poco después también de política nacional, para hacer referencia a la regulación no-jerárquica y no exclusivamente estatal. (Mayntz 2006, p. 103 – 104).

Dicha diferenciación es consecuencia del piso sobre la cual se asienta la *governance* y genera discursos opuestos. Por un lado, como concepto para referirse a las diferentes formas de coordinación de la acción estatal (jerarquías) y por el otro, el opuesto a esa



lógica de gobierno jerárquico que inicialmente fue usado por organizaciones internacionales como el Banco Mundial. Finalmente, Mayntz (2006) agrega un tercer uso en el término cuando se recurre a él para referirse a actividades propias de participación de la sociedad civil en actividades relacionadas a resolución de conflictos en diversos niveles del sistema, es decir, desde lo local, lo nacional y lo internacional.

Esta última dimensión de la governance, permite hoy obtener de él un sentido amplio de su significación. Es remitido directamente a “estructura de regulación” (Mayntz 2006, p. 106) en diversos ámbitos del Estado moderno, capaz de incorporar en su contenido y/o proceso asuntos de interés público a una diversidad de actores de la sociedad civil, indistintamente que sean privados o del Estado, es decir, una forma de un nuevo gobernar caracterizado por una mayor descentralización, que indica un relacionamiento distinto entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, sin que necesariamente esa relación signifique negación y pérdida de autonomía de alguno,

“sin perder su diferencia e independencia producen asociadamente el mayor número de políticas, inversiones, proyectos y servicios públicos, determinando la división del trabajo o de tareas que tendrá lugar entre el sector público y el privado al momento de llevarlos a cabo, así como la cantidad y tipo del aporte de recursos de cada uno de los sectores y la distribución de la autoridad y la responsabilidad durante el proceso de ejecución.” (Aguilar 2008, p. 18)

Jaime y Sabate (2004), lo asumen como consecuencia y asociado al proceso de globalización. Fenómeno que a sus entenderes produce un desdoblamiento que deviene en una especie de dicotomía, donde intervienen una multiplicidad de actores tanto de la sociedad civil, el Estado y el mercado, los cuales a su vez se hacen convergentes en un mismo espacio, otorgando la oportunidad de una transformación en su institucionalidad, “haciéndose considerablemente más complejas y eficaces, y más importantes prima facie de la vida colectiva” (p. 62). A lo que Mayntz (2001) denomina como un nuevo modo de gobernar pautados por la cooperación de actores, lo que desplaza al antiguo régimen jerárquico detentado por las autoridades estatales pautado por esa asimetría a la que se refiere Bobbio, Matteucci y Pasquino (2000).

Mayntz (2001) comprende que esa nueva forma de gobernar, pauta un quiebre en la definición de ella, sosteniendo que dicha idea representa una consecuencia evolutiva de rupturas asimétricas entre gobernantes y gobernados, la cual denomina como gobernanza moderna. En este paradigma “las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas” (p. 1), lo que permite comprender una suerte de redefinición de la estructura, al desplazar la tradicional asimetría directiva practicada por el Estado, durante el modelo weberiano o la supremacía del mercado pretendida en la Nueva Gestión Pública y, apunta hacia formas más abiertas de participación de actores no estatales, entre las que convergen las organizaciones formales de la sociedad civil y actores corporativos autónomos.

Hasta ahora se ha tratado de mostrar el tejido epistemológico de manera argumentativa, resaltando el salto de una forma de entender y practicar, la gobernanza como acción directiva del gobierno, basadas en jerarquías asimétricas y relacionada a cuestiones de estabilidad en la relación entre gobernantes y gobernados, hacia formas más simétricas de relacionamiento entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Ahora bien, la nueva gobernanza, la buena gobernanza o la gobernanza moderna, según la denominación de cada autor, tampoco (como ninguno de los paradigmas anteriores) es un modelo casual, como epígrafe de un contenido epistolar cargado de un adjunto esquemático sobre cómo debe funcionar la administración pública. Sino que, ella es resultado del fracaso de las medidas asumidas en el consenso de Washington y que se resumió “en recomendaciones de políticas de los programas de ajuste estructural que el Banco Mundial y el FMI estaban promoviendo al mejor estilo de terapias de Shock” (Vilas 2000, p. 22)

En otras palabras, la práctica de un Estado al mínimo con supremacía del mercado, no suministró los resultados deseados o esperados. La premisa privatizadora de “bienes públicos”<sup>14</sup> ensancho el perímetro de acción del privado, para lo cual “el desmantelamiento de los mecanismos de intervención requirió, sin embargo, una previa concentración de facultades en su aparato institucional, necesarias para impulsar la apertura y desregulaciones, vencer las resistencias y modificar los mecanismos preexistentes” (Vilas 2000, p. 26). En otras palabras, una especie de fortificación o abono de terreno desde el punto de vista legislativo, que se materializaron a través de normas

---

<sup>14</sup> Concepto ampliamente analizado en el primer capítulo.

legales y decretos de estados de emergencias que permitían una contracción de las actividades del Estado.

Se comprende entonces, que la práctica de aquel Estado-centro (MBW) o la de mercado perfecto y equilibrado (NGP), no alcanzó a superar la premisa de Estado insuficiente e incapaz. En buena parte, gracias a que las transferencias de activos públicos (particularmente durante la NGP), devino en la profundización de desequilibrios en diversas áreas. Por ejemplo, en el aspecto fiscal “la desregulación comercial y financiera aumento los desequilibrios en las cuentas internas” (Vilas 2000, p. 27) lo cual eran financiadas con endeudamiento público. Además, la fatiga social por las medidas implementadas, mostraban la profundización de desigualdades sociales históricamente existentes al momento inicial del consenso, pues se evidenciaba un incremento en las tasas de desempleos, deterioro en las remuneraciones reales, incremento de la pobreza, ignominia ambiental, disminución en coberturas de los servicios públicos prestados, entre otros aspectos.

A principio de 1998, Joseph Stiglitz en el marco de la conferencia mundial de investigadores en economía del desarrollo en Finlandia, universidad de Naciones unidas, establece enfáticamente una serie de críticas al consenso de Washington, en las cuales se resalta, la defensa de políticas incompletas y hasta cierto aspecto desacertadas y negativas, pues ellas al contener en su objetivo la prioridad al crecimiento económico, obviaba la necesaria regulación y supervisión al sector financiero para prevenir crisis. Mientras que, en lo referente a la desregulación, privatización apertura comercial y financiera, sostiene que merece en su aplicación un proceso gradual.

Stiglitz (2004) comprende que el “post-Consenso de Washington va más allá para detallar la naturaleza de las fallas del Consenso de Washington. Este último falló al no comprender las estructuras económicas de los países en desarrollo, al concentrarse en un conjunto de objetivos demasiado estrechos y en un conjunto de instrumentos demasiado limitado” (p.4). A ello se puede agregar que, la incompreensión de dichos instrumentos, devino en la formulación de un conjunto de medidas diseñadas a forma de talla única, es decir, que ellas podían ser aplicables a cualquier contexto nacional sin el más mínimo cuidado de sus características, dimensiones económicas y políticas, permitiendo presumir que en la manera que se presenta y las formas en que se aplicó, convierte al Estado en un accesorio del mercado.

“La reciente insistencia del Banco Mundial en los temas de pobreza, equidad e inclusión social, envuelta en un lenguaje actualizado (importancia de la sociedad civil, creación de capacidades, transparencia, etc.), podría parecer a primera vista un cambio de paradigma” (Bustelo 2003). Mismo que apunta en la práctica, a que la promoción del mercado debe estar coreada, sostenida y hasta escoltada por un escenario de cohabitación institucional compuesto por una variedad de otros actores –entre ellos el Estado–, quienes a su vez estén en capacidad de “prevenir o sopesar sus limitaciones y corregir sus imperfecciones (Vilas 2000, p. 34), planteando de esta manera ya no el desplazamiento o minimización de él, sino a su revitalización.

Siendo entonces, el post-consenso invita a valorar la importancia de la intervención estatal como catalizador capaz de fortalecer el mercado, es decir, “la intervención del Estado no es de por sí indeseable” (Vilas 2000, p. 23), sino un actor esencial, capaz de fortalecer las economías sin menoscabo de la sociedad civil, el mercado, así como contribuir en la autonomía de cada uno. Ello debido a que contribuye al necesario orden público mediante diversos mecanismos, aporta en el fortalecimiento del capital humano (educación fundamentalmente), construcción y mantenimiento de obras públicas y protección del medio ambiente, es decir, en los ámbitos donde el mercado tampoco no resulta eficiente<sup>15</sup>.

Esa orientación amistosa hacia el mercado en términos de Vila (2000), conlleva a comprender que es necesario el fortalecimiento de las instituciones estatales existentes, mejorando su funcionamiento, lo cual permitirá aumentar su capacidad, entre otros aspectos, de gestión en la formulación y desarrollo de políticas públicas. Es decir, la demanda se orienta por una profunda reforma en el diseño y funcionamiento del aparato público estatal, que no signifique minimización de él, “la cuestión es la eficacia del Estado una vez que este ha alcanzado su tamaño óptimo”.

A interpretación de lo planteado, esa optimización en el tamaño del Estado desde este paradigma pasa por la búsqueda concertaciones de actores (sean formales o informales) y entre ellos. Mismos que a criterio obtenido en función de lo trabajado, son consecuencia gestas históricas y que no son otras que el reconocimiento de diversas configuraciones

---

<sup>15</sup> Al respecto se problematizó las fallas del mercado y del Estado, así como la acción si se quiere complementaría entre uno y otro durante primer capítulo, particularmente en el apartado de bienes públicos.

realmente existentes, los cuales, no necesariamente son estatales o del mercado, dejando claro implícitamente que, dentro de esa nueva trama, también intervienen el Estado propiamente dicho y el mercado. En otras palabras, una cábala institucional que a simple vista, conlleva a entender la existencia de una muy amplia variedad y diversidad de instituciones que obviamente se debaten entre la formalidad y la informalidad de la que habla North (1993)<sup>16</sup>, pero que además pueden ser contrapuestas, yuxtapuestas y hasta contrarias entre sí.

### ○ Hacia una Nueva Institucionalidad.

Sin ánimos de hacer alguna alegoría al respecto, el Banco Mundial en 1998 publica un informe bajo la autoría de Shabid Burki y Guillermo Perry, ambos economistas del departamento para América Latina del organismo, dicho escrito es titulado como: “Más allá del consenso de Washington, la hora de la reforma institucional”. Los autores, posicionados desde lo que se conoce como la segunda economía política, plantean algunos elementos que bien vale la pena reconocer y detenerse para comentar.

Uno de los primeros aspectos visibles, se relaciona en la comprensión de que es una propuesta que surge a consecuencia del infortunio que trajo consigo la primera generación de reformas, pudiendo considerarse como tal, una respuesta moderada. Bajo la premisa de que si bien América Latina (AL en adelante) logró recuperar el crecimiento económico y prácticamente acabar con la hiperinflación, ese primer consenso cojeaba porque no pudo acabar con la pobreza y la desigualdad, por lo cual Burki y Perry (1998) plantean cuatro (4) aspectos que a consideración, no trazan en sí mismos un quiebre, sino más bien un complemento o apéndice del primer consenso.<sup>17</sup>

Cabe aclarar que la denominación de apéndice no representa una provocación, sino más bien reconocer que las cuatro (4) propuestas, las pretendieron como tal pero que debían ser endosadas a la responsabilidad del Estado (que ahora parece importar). La primera de ellas, orientadas a la mejora en inversiones en capital humano, la segunda, en la

---

<sup>16</sup> Cuestión trabajada de manera más amplia en capítulo anterior.

<sup>17</sup> Mientras Stiglitz con su postura representó un quiebre en relación al primer consenso de Washington, Burki y Perry, son mucho más conservadores al respecto, pues apuntan a una propuesta complementaria para oxigenarlo.

promoción del desarrollo de sistemas financieros eficientes. La tercera, específicamente en el endurecimiento del entorno legal y regulatorio, sobre todo en lo que refiere a la desregulación del mercado de trabajo y las regulaciones referidas a la seguridad en inversiones privadas en infraestructura y servicios sociales y la cuarta propuesta, mejorar la calidad del sector público (Burkin y Perry, 2008).

Reiterando, si bien las cuatro (4) propuestas como ya se dijo son un endoso a las responsabilidades del Estado y que, además se suman a las diez (10) ya implementadas originalmente, en este momento se le dará mayor atención a la cuarta, relacionada directamente con la administración pública. En este sentido, sostienen que la reforma en este sector pasa a ser una cuestión imperativa dada a las condiciones de exigencias y competitividad que “impone la globalización y la profundización de la democracia” (Burki y Perry 1998).

Para ellos las instituciones de la administración pública mantienen una relación inextricable con las instituciones políticas. Siendo un reconocimiento sine qua non para entonces colocar sobre el tablón de discusión a las organizaciones de la sociedad civil, con ello Burki y Perry (1998) apuntan hacia una mayor profundización de la descentralización, impulso a la transparencia pública (relacionado fundamentalmente a la accountability) y en particular un aspecto que resulta central en este espacio, pues se relaciona al objetivo central de la investigación, en cuanto al desarrollo de modelos alternativos de gestión orientados por lograr una mayor satisfacción a las demandas sociales.

El punto es, que desde lo planteado por North (1993) para la cuarta propuesta que diseñan Burki y Perry (2018) y en relación a la nueva gobernanza, resulta vital comprender el doble sentido de la institucionalidad. Es decir, no como un proceso unívoco y propio del viejo institucionalismo, sino como un mecanismo bidireccional que se debate entre la formalidad e informalidad de las instituciones. En este sentido, Aguilar (2014) se hace coincidente en cuanto a que también percibe que las democracias, en el marco de la gobernanza no gira en torno a la validez de ella como resultado de un proceso directivo, sino de las prácticas de gobierno que hacen posible la democracia, pues “acredita capacidad, eficiencia y eficacia”.

Lo dicho conlleva a entender dos escenarios donde se debaten, dirimen conflictos y se toman decisiones. Por un lado, de acuerdo a los intereses, gustos y preferencias, se establecen las disposiciones de valor para la sociedad en su conjunto o bien para determinados sectores sociales, se definen las reglas y valores que orientan las prácticas para el alcance de objetivos planteados (premios y castigos). Mientras que por el otro, “se decide sobre las actividades que habrán de llevarse a cabo para realizar y alcanzar los objetivos y metas” (Aguilar 2015, p. 212). El primer plano orientado la diversidad de actores intervinientes en el proceso se sitúa en el horizonte de la informalidad institucional (por fuera del Estado) y el segundo, más hacia capacidades, habilidades, destrezas, conocimiento experto, competencias específicas, entre otras (dentro del Estado).

La orientación hacia la nueva institucionalidad, necesariamente conduce al reconocimiento de una multiplicidad de prácticas no circunscriptas al Estado y el antiguo proceso directivo practicado. Lo cual requiere niveles de coordinación con distintas redes de organizaciones, así como necesariamente conllevaría a una diversidad de asociaciones entre actores. En otras palabras, pasa por la existencia y cohabitación de una diversidad de configuraciones e instituciones políticas, mismas que a su vez puede llegar a representar al mismo tiempo, una diversidad de intereses asociados a la pertenencia de cada participante (corporaciones, gremios, organizaciones de la sociedad civil, entre muchos otros).

Lo que se plantea, es un quiebre total con respecto al viejo esquema institucional sostenido desde aquel el estado-centro, productor de sentidos en términos de Jaime y Sabate (2004). A lo que se está apuntando es a la materialización de ese redibujo institucional, que conlleva a una forma de gobierno y administración compartida, logrados a partir de acuerdos y arreglos entre los actores intervinientes, mismos que se encuentran tejidos en una urdimbre de relaciones políticas, sociales y económicas. Ahora bien, no se trata de un Estado al mínimo y cuyo dominio sea el mercado como comendador y regente al mismo tiempo, se refiere a una plataforma excéntrica y heterogénea donde las instituciones (formales e informales) importan y tienen capacidad de influencia, así como también, de cooperar en todo el proceso de la política pública y fundamentalmente, en su principal centro de bombeo e irrigación que son las “decisiones”.

Si lo vemos de acuerdo al planteo de Alcántara (1995) la gobernanza pudiera seguir recayendo en la legitimidad de las instituciones, pero no en las condiciones de asimetría que él plantea, sino en el hecho de reconocer a una multiplicidad de instituciones que en sí mismas, reconfiguran las relaciones del Estado, el mercado y la sociedad civil. En otras palabras, la legitimidad y la confianza, recaen en esa urdimbre que se va tejiendo en torno a la diversidad de intereses, gustos, preferencias, objetivos y fines perseguidos, así como también las capacidades y rendimientos dados por las instituciones intervinientes en la difícil labor de conseguir el bien común.

#### o La sociedad civil y sus instituciones.

Previo al abordaje sobre sociedad civil, es preciso aclarar el tema de las instituciones sociales, pues durante el recorrido del análisis, se presentará dialógicamente. En este sentido, Knight & Jack (1992) parten de la premisa de entender que “las instituciones sociales prevalecen donde los individuos intentan vivir y trabajar juntos” (p.1), lo que nos invita a pensar que ellas emergen desde la interacción con el otro dentro de un grupo, el cual se conforma en un espacio donde se tejen relaciones sociales, se toman decisiones políticas coherentes a la convivencia y buen funcionamiento de la comunidad en términos de relaciones (que pueden ser simétricas y asimétricas), también de carácter económicas, sobre cómo se determina el intercambio y complementariedad entre miembros para y en el proceso de producción, en fin, la normalización (informal) y normatización (formal) de instituciones capaces de catalizar a través de pautas, la vida en sociedad.

En este sentido, las instituciones no son resultado de un proceso espontáneo. Sino que se construyen con la finalidad de cumplir con los quehaceres que posibilita la vida en común, en función de ello, su existencia y trascendencia en el tiempo (a tal punto que son transmitidas de generación en generación) obedecen a una convalidación, pero fundamentalmente aceptación de los miembros de esa sociedad. Tal como se plantea, se deduce que la presencia de un individuo en una comunidad, corresponde a la aceptación de las instituciones sociales existentes.

Knight & Jack (1992), hablan de convenciones sociales como manera de referirse al carácter informal de las instituciones. En este aspecto, es preciso detenerse y apuntalar que ellas responden a un universo simbólico cargado de códigos, conductas, lenguajes,



interpretaciones y cosmovisiones de mundo, que se plantean como “estándares de comportamiento entre los miembros de un vecindario o comunidad” (Knight & Jack 1992, p. 3). Lo cual pasa conformarse como un elemento muy resaltante, cuando se hace referencia a la informalidad de las instituciones, puesto que son tan ricas y variadas como grupos sociales acordemos en identificar, es decir, las formas de relacionamiento y los procesos de tomas de decisiones están influenciados directa e/o indirectamente por ellas.

Desde el reconocimiento de las instituciones informales, se teje la construcción de las formales que a su vez también, organizan, conducen e influencia las relaciones políticas, económicas y sociales, afirman Knight & Jack (1992), las cuales están respaldadas por el reconocimiento de la ley, es decir, tienen un carácter escrito. Dicho entonces, desde lo planteado, su definición la concentran en comprenderlas como “un conjunto de reglas que estructuran las interacciones sociales de manera particular y para que ellas sea tal, se precisa del conocimiento” ... también reconocimiento “el cual debe ser compartido por los miembros de la comunidad” (p.3).

En este orden de ideas, José Luis Coraggio (2016) pareciera coincidir en lo expuesto hasta ahora. En el sentido que asume a la institucionalización de prácticas como un proceso resultante de la historia “con sujetos o sin sujetos” (p.118), mismas que puede ser eficaz en la reproducción social. Es decir, la sociedad no es un fenómeno estático, sino que constantemente está en total movimiento, lo cual, a su vez, se convierte en un espacio de producción de nuevas prácticas que más allá de ser una cuestión univoca, es bidireccional o multidireccional, en cuanto y en tanto, pueden legitimar o cuestionar el orden social, político y económico, produciendo ordenes institucionales alternativos.

En lo que respecta a Sociedad civil se comparte el criterio de Boaventura de Sousa Santos (1998 y 2003a), Cesar Cansino y Sergio Ortiz (1997), Larri Diamond (1997), Nora Rabotnicof (1999), entre otros. Quienes de manera directa algunos o indirecta otros, nos advierten que hablar de ella, es transitar por un terreno jabonoso, inestable, que hasta puede ser ambiguo y diverso. Como tal, el concepto ha transitado por diversas etapas e interpretaciones, sin embargo, a efectos de este trabajo y sin ánimos de simplismos o reduccionismos académicos, es abordada con sumo respeto, en particular a raíz de la centralidad que ha tomado, especialmente desde el post-consenso de Washington.

Desde la premisa anterior, quizá sea tautológico trillar sobre la importancia que adquiere ya no solo desde academia, sino de su dimensión política y social, debido a ese entramado

institucional que se teje desde este ámbito y el rol de ellas dentro de la Nueva Gobernanza. En este sentido, Jean cohen y Andrew Arato (2000), plantean que dicho concepto experimenta una especie de resucitación en ámbitos neomarxistas, críticos del socialismo autoritario y a criterio de ambos, dicha discusión invierte las premisas fundamentales que Marx planteo al respecto,

“A juicio... Hegel, el joven Marx y Gramsci representaban el vínculo para la utilización contemporánea del concepto de sociedad civil y de la dicotomía Estado-sociedad civil que fueron, de modos diferentes, prácticamente universales en el siglo XIX, pero que casi desaparecieron de las ciencias sociales y políticas, así como de la filosofía del siglo XX”  
(p.12)

Por otro lado, Cansino y Ortiz (1997) establecen que el resurgir de la discusión es motivado a cuatro factores. El primero de ellos relacionado a la crisis de los partidos políticos, quienes pierden esa capacidad de coordinación y/o puente entre las demandas sociales y correspondencia estatal a ellas, hecho que permite establecer relación con la segunda. Y es que, al calor de esa pérdida representatividad históricamente practicada por los partidos, reaparecen con mayor vigor en la escena pública las organizaciones y movimientos sociales, entre otros actores. Mientras que el tercer motivo, se relaciona más a la pérdida de la centralidad del Estado como guía y tutor de las relaciones políticas, económicas y sociales. Finalmente, la cuarta causa orientada al cuestionamiento que emerge desde la sociedad hacia los políticos por su manera clientelar de llevar las practicas la acción de gobierno.

El párrafo anterior nos lleva específicamente a dos momentos, por un lado, la crisis del Estado benefactor experimentada en la década de los 70' (Estadocentro) y, por el otro, la supremacía del mercado y su minimización. Ahora bien, sobre la acepción de sociedad civil, Cansino y Ortiz (1998) la desarrollan a partir de las dos vertientes más conocidas, la liberal donde hay una mayor autonomía de ella frente al Estado y la social liberal, que plantea la igualdad como principal valor de la sociedad.

Con respecto a la primera (liberal), la sociedad civil, aunque autónoma frente al Estado es parte de lo público, gracias a que está contenida por una multiplicidad de organizaciones que, aunque se fraternizan en el ámbito privado, sus problemas se dirimen y resuelven mediante debate público. Se comprende entonces como parte constitutiva

(indirectamente) del Estado, ya que, lo público es el espacio donde crecen, se construyen, se desarrollan, se multiplican, se fortifican, pero además es donde ocurre el fenómeno autopoiético de las instituciones sociales (informales).

Reafirmando, esta primera dimensión de sociedad civil demarca la división entre ella y el Estado, otorgándole una interpretación de esferas diferenciables entre sí, pero intrínsecamente relacionadas. En otras palabras, se establece un intercambio donde el Estado se convierte en una especie de árbitro y/o dador de bienes y servicios, garante de la paz, con capacidad de reclamo para sí de obediencia y autoridad. Conformándose con ello “distintas modalidades de intercambio entre el Estado y la sociedad: aceptación, consentimiento, rechazo, etcétera” (Cansino y Ortiz 1998, p. 215).

La segunda interpretación que Cansino y Ortiz (1998) plantean, es la llamada social liberal. Misma que sustenta sus análisis desde la opción socialista. Lo cual dicha perspectiva solo tiene sentido si el socialismo se desprende de la opción estatal centralizada y muta hacia un sistema de poder diferenciado y pluralista, lo cual representaría una definición de los límites de actuación de la sociedad civil con respecto al Estado. Con ello invita a pensar en amplitudes de las bandas por la cual se conducen la libertad e igualdad de la sociedad, mientras que el Estado reestructura las instituciones formales.

“Para llevar a buen puerto esta iniciativa se necesitaría reducir el poder del capital privado y del Estado frente a la sociedad civil, mediante luchas sociales e iniciativas de políticas públicas que permitan a los ciudadanos intervenir en condiciones menos desfavorables en las esferas social y política y responsabilizar a las instituciones estatales ante la sociedad civil, redefiniendo sus funciones de protección y regulación de la vida de los ciudadanos” (Cansino y Ortiz 1998 p. 112)

La interpretación liberal de la sociedad civil, se hace mucho más compleja, pues si bien deja claro que es una esfera diferenciable con respecto al Estado, ellas se relacionan con niveles de autonomía, lo que no implica un juego de suma cero, donde uno u otro ganen o pierdan todo. Implica de uno y de otros, mayores capacidades, en otras palabras, invita a problematizar cuestiones relacionadas a la responsabilidad de ambos, del ciudadano con respecto a sus iguales, con las instituciones sociales y políticas, así como con el Estado y su institucionalidad, de la misma manera sucede a la inversa, es decir, una

redefinición de las relaciones históricamente practicadas, que en palabras de Santos (1998) indica a una necesaria reinención de ambas.

Otra cuestión que es destacable, es el hecho de que, si bien ambas acepciones responden a pisos ontológicos diferentes, no es desechable ni mucho menos descartable la visión de uno y otro en algunos aspectos. Pues bien, se reconoce la cuestión de esferas diferenciadas que, también es preservable el sentido de mayor fortaleza de la sociedad civil frente al Estado y al mercado. Lo que nos obligaría a entender, que las relaciones entre ambos no deben ser bajo la sombra o de manera discreta, por el contrario, ellas deben estar sujeta a normas e instituciones (formales e informales) que sean absolutamente visibles.

En este sentido, se comparte el criterio continuado por Cansino y Ortiz (1998) en comprender que, en los actuales momentos es fundamental no someter a la sociedad civil a experimentos relegados donde se deja su análisis como variable dependiente. Lo que indica que, dada su relevancia e importancia simbiótica en la que ella se posiciona, le hace lugares totalmente variables de acuerdo su capacidad y lugar estratégico en el proceso de toma de decisiones.

Prosiguiendo, tomando de Diamond (1997) algo que va más allá de su análisis central de trabajo sobre el debate que emprende respecto a la llamada tercera ola democratizadora. Es que comprende a la sociedad civil como el “espacio de la vida social que es voluntariamente autogenerada, independiente, autónoma y limitada por un orden legal o juego de reglas compartidas” (p.185). Definición que directa o indirectamente recoge el espíritu formal e informal de las reglas e instituciones que se tejen desde, entre y con ellas, convirtiéndose en un actor con poder y capacidad de decisión, capaz de restringir (o no) las acciones del Estado, pero también las del mercado.

Un dato no menor para la comprensión es que “la regulación social de la modernidad no reposa en dos pilares –Estado y mercado- sino en tres pilares: Estado, mercado y sociedad civil” (Santos 1998, p. 135). Lo cual deja claro que el principio de organización en la sociedad civil, aleja cualquier interpretación ingenua, al querer referirse a ella como un fenómeno propio de una o de otra parte o de individuos aislados (no organizados), inconexos, representantes de intereses personales. En este sentido, Santos y Diamond (1997) están indicando que ella gravita entre una y otra esfera, mas no es parte exclusiva de alguno.

Dicha gravitación conlleva a entender y aclarar al mismo tiempo, la diversidad y heterogeneidad de la sociedad civil. En ella se agrupa a organizaciones (formales e informales) de diversas naturalezas y de diversos intereses, mismos a los cuales ya se ha venido adelantando no responden a una cuestión homogénea. Ahora bien, ese lugar -si se quiere- intermedio la coloca en un espacio autonómico relativo, pues “cuando se privatiza o se desregula una determinada área social, no es obligatorio que ella pase a ser regulada por el mercado” (Santos, & Rodríguez 2003b, p. 135), pero mucho menos que deje de serlo por el Estado e inclusive por ella misma. Lo que Santos sostiene, es que la consolidación de la sociedad civil en su historia, permite la solidificación de instituciones que pueden llegar a ser tan robustas que ella misma a través de sus organizaciones pueden auto-regularse<sup>18</sup>.

Retornando al punto, el hecho es que la pendulación del Estado entre mayor o menor presencia en asuntos políticos, económicos y sociales, deja también diversos posicionamientos respecto a su relación con la sociedad, así como también diversas formas de regulación (formal) de mayor o menor intervención. Desde esta premisa, en el modelo de acumulación capitalista el posicionamiento del primero respecto al segundo, funcionó como guía y tutor, donde la proposición de Cansino y Ortiz (1997) sobre el rol de los partidos políticos como canales intermedios entre ellos tuvo una gran relevancia, además que el Estado en este contexto, funcionó como un productor de sentidos a partir de marcos generales de interpretación de mundo en palabras de Jaime y Sabate (2004).

El desplazamiento del Estado y la centralidad por el mercado, lo despojo de esa capacidad de construcción de sentidos y coloco de relieve, la crisis -para entonces ya existente- de representatividad relacionada a los esos canales intermedios mencionados anteriormente. Ahora bien, desde el consenso de Washington se convino en la asignación de un rol distinto al practicado por la sociedad civil (Sorj 2007), pues se asume como un actor con mayores capacidades, donde las llamadas Organizaciones No Gubernamentales (ONG's en adelante), se toma como una de las formas de encarnación de ella, pero además de representación política, a las cuales se les delega actividades relacionadas a la protección social, salud, educación, entre otras, es decir, tercerización de funciones tradicionalmente realizadas por el Estado.

---

<sup>18</sup> De Sousa Santos, en este sentido incluye a las llamadas organizaciones del tercer sector, aquellas que no se orientan por el fin de lucro.

Es en este contexto donde las llamadas organizaciones del tercer sector, a consideración de su accionar, parecieran haber funcionado como apéndices del mercado y el Estado, convirtiéndose en instrumentos funcionales y legitimadores del sistema. Sin embargo, el conocido fracaso del consenso y su replanteo en el post-consenso, vuelve a redimensionar su rol, ya no como organizaciones funcionales o subsumidas, sino con mayor autonomía y capacidad de decisión, no dispuestas para la asunción de responsabilidades del Estado, sino partenaires del él y el mercado (Sorj 2007).

Hecho que no es casual, pues en la década de los 90' la creciente exclusión social y el fracaso de las políticas neoliberales, en los llamados países periféricos (por ejemplo, los de América Latina) más allá de las ONG's, aparecen otras configuraciones de la sociedad civil, encarnadas en una diversidad de organizaciones (de distintas naturalezas) y movimientos sociales. Santos y Rodríguez (2003 b) sostiene que se presencia la "multiplicación de los movimientos sociales" representadas en una muy diversa variedad y naturaleza que rompen con la funcionalidad experimentada durante el consenso y reclaman para la sí, la idea de que otra política es posible.

El Estado polifacético o variopinto, coloca sobre el tapete de esta discusión esa institucionalidad que se va tejiendo al interior de la sociedad civil y que se coloca de relieve en el post-consenso. Donde el Estado no es el centro, pero tampoco se corre y minimiza, sino que se posiciona en un tablero excéntrico en el cual "se constituye en un actor y en un ámbito en los problemas sociales, en la delimitación de su propia responsabilidad, en la definición de los sujetos merecedores de sus intervenciones y de las condiciones para dicho merecimiento" (Grassi 2003).

En este sentido, es posible pensar en el Estado como un ámbito contradictorio y sus espacios en constante disputas de sentidos, tanto por los actores del mercado y la sociedad civil, produciendo una fuerte tensión entre y con "los actores involucrados que van "ganando" o "perdiendo" espacio en la esfera estatal" (Caviglia, Gallo, Putero y Salinas 2010 p.10). Siendo preciso comprender que, si él está atravesado por instituciones y relaciones, de la misma manera sucede con la sociedad civil, pues la descentración del Estado no significa su debilitamiento o su disminución frente al resto, sino más bien el reconocimiento de que realmente produce un cambio de trasmisión en su fuerza.

"El Estado pierde el control de la regulación social, pero gana el control de la metarregulación, es decir, de la selección, coordinación,

jerarquización y regulación de aquellos agentes no estatales que, por subcontratación política, adquieren concesiones de poder estatal” (Santos & Rodríguez 2003b, p. 265)

Tal afirmación apunta a comprender que algo más grande y quizá más sólido que el mismo Estado está emergiendo, como una forma de organización híbrida “compuesta por un flujos, redes y organizaciones, donde se combinan e interpenetran elementos estatales y no estatales” (Santos y Rodríguez 2003b, p.264). Es decir, una especie de interconexión de actores donde la producción de lo público no estatal adquiere connotaciones distintas, pues él asume el rol de articulador, dentro de una urdimbre donde pasa a ser un actor más, es decir, su capacidad debe estar orientada en generar reglas de juegos que salvaguarden la diversidad de intereses sectoriales.

#### o La sociedad civil entre lo público estatal y lo público no estatal.

Pareciera ser un desacierto hablar de lo público como no estatal, si entre las distintas formas de Estado, la más perceptible y palpable nos hizo comprender a lo primero como algo estrictamente restringido y circunscripto al segundo, así como lo no estatal exclusivo del mercado. Puede ser natural que en un primer momento así la entendamos, pues comúnmente aceptamos que la regulación social es exclusiva del Estado o del mercado e inclusive de ambos, sin embargo, hoy es preciso reconocer que lo público rebasó lo estatal pero no convirtió en privado (necesariamente) y es en este salto donde la sociedad civil juega un rol estratégico.

Es preciso reconocer, que pareciera existir cierto consenso académico en comprender a las organizaciones de la sociedad civil, como un fenómeno estrictamente circunscripto al llamado tercer sector. Sin embargo, acá se insiste en retirarse de ese reducto, pues se comprende que no necesariamente las organizaciones responden a una lógica legitimante del sistema en su conjunto, sino que, aunque no son ajenas a ello, se plantean cada vez mayor autonomía con respecto a él.

Al respecto, se hace central los aportes de Luis Bresser y Nuria Cunill (1999) quienes apuntan que, para el presente siglo, pareciera convertirse en un aspecto central para la vida social lo público no estatal. Y es que, dado los crecientes cambios e impactos que acompañan a la globalización, la administración pública como tal, esta mediada por la

necesidad (lo podemos notar desde sus orígenes) de desarrollar modelos más eficientes de administración. En este sentido, ha crecido

“la importancia de una forma no privada ni estatal de ejecutar los servicios sociales garantizados por el Estado: las organizaciones de servicio público no estatales, operando en el área de oferta de servicios de educación, salud y cultura con el financiamiento del Estado.” (p.29)

Desde esta afirmación, el espacio público se conforma en un aspecto que se revaloriza cada vez más. En el sentido, de que sigue siendo ese lugar donde se dirimen los conflictos, pero connotado por una mayor presencia de participación ciudadana en asuntos públicos. Siendo entonces, cuando hablamos de lo “público no estatal”, se estaría haciendo referencia a una expresión que trata de formas de organización de la sociedad civil con poder de control en lo público, ya que, están directamente vinculadas al interés general de todos en la solución de problemas colectivos y que, toman para sí cierta autonomía pues son no apéndices estatales “sea porque no utilizan servidores públicos o porque no coinciden con los agentes públicos tradicionales” (Bresser y Cunill 1999, p. 30).

De la misma manera, tampoco son apéndices del mercado pues, aunque en este caso Bresser y Cunill (1999) recurren al término de tercer sector, lo hacen para recuperar diferentes aspectos que son importantes de mencionar. El primero de ellos, el sentido de propiedad que se asume desde este campo, misma que no alcanza a ser estatal ni mucho menos del mercado, sino que se recoge el sentido colectivo e inherente al sentido público. A partir de esta premisa, se atreven a proponer cuatro esferas o tipo de propiedad: “la pública estatal, la pública no estatal, la corporativa y la privada” (p.31). Siendo la pública no estatal contenida por un sentido colectivo de ella, que está volcada al interés público, no tiene el fin lucrativo característico de otros tipos de propiedad.

Es claro que (como ya se dijo) la sociedad civil no es constitutiva o exclusiva del Estado o del mercado, pero que si podemos ubicarla entre ellos. De esta manera es donde la acción colectiva (organizada) volcada al interés general, fundamentalmente en la prestación y administración de servicios que retroalimentan el bien común y posibilita la vida en sociedad requiere una reinterpretación. Pues son bienes que no pierden la dimensión de lo público y cuya propiedad, no es estatal pero tampoco es del mercado, ya que, no es el fin de lucro (típico del mercado) lo que orienta su accionar.



También plantean Bresser y Cunill (1999), “de lo que se trata, en suma, es de abrir la problematización sobre la institucionalidad que puede favorecer la satisfacción de necesidades públicas desde la sociedad” (p.34) En otras palabras, es el reconcomiendo de una institucionalidad que gravita u oscila entre el Estado y el mercado, que al mismo tiempo en términos de Coraggio (2016) y de Knight & Jack (1992), trasciende de generación en generación y han sido capaces de visibilizarse a través de gestas históricas. Mismas que han sido orientadas a la protección de derechos ciudadanos, es decir, desmarcarse de la desigualdad que el sistema económico ha dejado a su paso, de la cual el Estado no ha sido eficiente y cuya acción colectiva, ha actuado en protección de sus derechos y reivindicaciones.

Lo social como fuente de poder político, se convierte desde esta forma de interpretación de lo público no estatal, en un factor clave para la comprensión de ello. Es en este momento donde el fenómeno de la democracia también experimenta cambios y trasciende, en el discernimiento de que la participación restringida al derecho al voto se redimensiona, pues se habla de una sociedad civil que no solo es capaz, sino que además, interviene a través otras longitudes de participación en la conducción de lo público, con lo cual, ella demuestra que no solo lo público y lo privado son las únicas opciones válidas para satisfacer carencias no cubiertas por uno u otro (Estado – mercado), sino que son auto-gestionadas por ellas mismas.

Tácitamente queda claro que no se proclama la negación del Estado. Lo que directamente se está refiriendo es a la emergencia de esa fuerza más vasta que él mismo, la cual indica Santos & Rodríguez (2003b) y que se enmarca dentro de la metarregulación. Es decir, en este contexto es que se puede verificar la pérdida de la regulación y la recuperación de esa metarregulación, que en principio se refiere a una interacción entre instituciones formales e informales, que irrumpen el sentido de direccionalidad ascendente que el algún momento tuvo y se convierte en un proceso bidireccional entre actores (organizaciones de la sociedad civil, Estado y mercado).

Desde la metarregulación se puede relacionar el principio de Organizaciones Públicas no Estatales (OPNEs) y a la cual hace referencia Bresser y Cunill (1999). Para estos dos últimos, dichas organizaciones las comprenden como una ampliación de la esfera pública, con características funcionales orientadas por lo colectivo, de carácter extra-mercantil por su perfil no lucrativo y extra-corporativas. En otras palabras, se habla de una sociedad civil encaminada a la cobertura de necesidades colectivas, con capacidad

de asumir formas de control social y con características que no necesariamente son homogéneas a todas, lo que permite comprender que de acuerdo a la naturaleza y de la realidad de cada una, se tendrá formas diversas.

### **2.3. LOS MECANISMOS DE ARTICULACIÓN ENTRE EL ESTADO, EL MERCADO Y LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL, EN AMÉRICA LATINA.**

En el planteo inicial correspondiente a cada modelo y/o paradigma de administración pública desarrollados en el apartado anterior, al dilucidar sus raíces, se observó en ellos, que son resultados de procesos históricos particulares. Es decir, corresponden a contextos políticos, sociales, económicos y culturales específicos, desde los cuales se asume modelos a medida y talla, ajustados a sus dimensiones. Ahora bien, las administraciones públicas de América Latina si bien no han estado aisladas de problemáticas relacionadas a su funcionamiento y carece de una respuesta ajustada a su contexto, mucho menos lo estuvo de la aplicación de cada uno de los modelos, los cuales, a su vez, marcaron formas y maneras, particulares y hasta divergentes, desde los cuales se fueron tejiendo las relaciones entre el Estado, la sociedad civil y el mercado.

María Fernanda Brouchoud (2009), comprende que el siglo XX para AL representó un centenio marcado por una diversidad de formas y reformas en sus administraciones públicas. Mismos que han sido “concebidos como esfuerzos sistemáticos para cambiar ciertos aspectos de la organización y funcionamiento del aparato del Estado con el objetivo de lograr mayor eficiencia y eficacia en sus funciones” (p. 117). Ahora bien, es posible comprender que, en este contexto geográfico, también la aplicación y desarrollo de cada modelo de AP, se corresponde con formas de acumulación respectiva, así como sus crisis, quien guarda una profunda relación con el comportamiento de lo público y sus cambios. Es decir, se habla del efecto péndulo que nos invita a pensar que, de acuerdo a la posición de su masa, tendremos mayor o menor presencia del Estado.

Continuando, Vivian Márquez y Rainer Gudau (1983) sostienen que la definición del modelo de organización del Estado Weberiano, se puede enmarcar desde inicios del siglo XX en AL<sup>19</sup>, correspondiéndose como aparato acompasado a la reproducción del sistema capitalista. Es decir, como estructura funcional a su crecimiento, capaz de generar las condiciones que él necesita para su buen funcionamiento, aunque cabe acotar que Gustavo Blutman y Horacio Cao (2016), comprenden que las discusiones tejidas en torno, se

---

<sup>19</sup> Indirectamente los autores invitan a comprender que no es fenómeno lineal a una misma fecha, sino que entre 1900 y 1930, los países del continente fueron asumiendo dicho modelo de administración.

generan desde finales del siglo XIX. En relación a ello, Evans & Wolfson (1996) conviene en afirmar, que posterior a la segunda guerra mundial, las teorías del desarrollo, asumen al Estado como un centro promotor e impulsor del proceso de industrialización, es decir, como principal actor interviniente en el proceso de transformación estructural, cuestión que hace pensar que para entonces la existencia de un aparato público asentado bajo el modelo burocrático Weberiano, toma mayor fuerza.

Oszlak (1984) coherentemente, comprende al Estado y el modelo de administración pública aplicado para entonces, como un intermediador y armonizador, entre grupos de interés políticos y clases sociales. En otras palabras, lo comprende como un agente central, pronto a brindar garantías tanto en la reproducción del capital, así como de la sociedad, convirtiéndolo en parte intrínseca y a la vez constitutiva de ese conjunto de relaciones que se tejen desde y en torno a él. Lo cual lo deja como un espacio compuesto por un entramado institucional, que (y se) asume como el mayor responsable de oxigenar e impulsar el desarrollo económico, político y social en su conjunto.

Lo dicho conlleva a entender que las ciudades de nuestro continente son resultado del proceso expansivo que experimenta el capitalismo. Y que en su lógica de funcionamiento requiere de una serie de condiciones mínimas y necesarias para su movimiento, en este sentido Salinas y Villarreal (2017) sostienen que lo público adquiere un doble sentido “por un lado como objeto de consumo material y por el otro, en tanto una configuración del orden de lo simbólico.” Es decir, el Estado adquiere la función de desarrollar y proporcionar las condiciones institucionales (formales) que garantizan la propiedad privada y por el otro, es creador y productor de sentidos en cuanto a la forma de organización y relacionamiento social.

En este contexto se observa un Estado garante, capaz de proporcionar las condiciones de infraestructura que el capital o el incipiente proceso de industrialización requiere para su producción y reproducción (servicios públicos como, carreteras, salud, educación, entre muchos otros), mientras que, al mismo tiempo suministra las mismas condiciones en términos de urbanización de las ciudades para el desarrollo de la mano de obra (aunque de manera asimétrica y desigual). Por otro lado, también recrea y diseña el ordenamiento institucional (de manera disímil) para su funcionamiento, capaz de soportar y llevar adelante la centralidad que asume en sus funciones, tanto desde el punto de vista organizativo institucional, como del normativo. En términos de Christian Topalov (1979),

la producción de respuestas institucionales a necesidades tejidas desde y entorno al capitalismo.

Se habla entonces de un Estado centro, con una administración pública orientada por una estructura jerárquica (Blutman & Cao 2016). Desde lo cual, se focaliza en la perspectiva de establecer normas racionales que permitan procesos transparentes y públicos, es decir, un Estado “centralizado con relaciones jerárquicas verticales y diseño piramidal como estructura de gestión ideal” (p.13), siendo ese sentido vertical sostenido por el dominio de la razón y la acción, es decir, por el principio de la ley. Lo cual generaba una burocracia que ocupaba un rol central, encargándose de llevar adelante las tareas correspondientes a los procesos administrativos, fundamentalmente como responsables del diseño y aplicación de políticas públicas.

La caracterización planteada, nos invita a mencionar algunos rasgos comportamentales de la burocracia con respecto a la sociedad, ya que, como se ha expuesto hasta ahora, parecieran dos esferas diferenciadas y donde el espíritu de la racionalidad institucional, se conforma en el principal puente de interconexión. En este sentido, Cohen y Arato (2000), nos aportan un importante elemento de comprensión e interpretación sobre el funcionamiento de la sociedad civil en este contexto, al referirse a la idea de entenderla como un fenómeno poco desarrollado, que al mismo tiempo se convierte en una anomalía paradójica en países como Brasil, Argentina, Uruguay (Blutman & Cao 2016), Venezuela, Ecuador (Salinas & Moncayo 2020) y Colombia (Albala & Vieira 2014).

Fueron países donde la construcción de sus modelos de administración pública –aunque de manera disimiles-, la presencia de una sociedad civil poco desarrollada durante las primeras tres décadas del siglo XX, hizo que estuviera asociada al control de los partidos políticos. Es decir, la relación simbiótica y hasta catalítica entre ellos y la burocracia (funcionarios de carrera) se sostuvo en buena parte de manera clientelar, produciendo un bloqueo a cualquier principio de autonomía de ella con respecto a las practicas partidistas y al Estado, “construyendo un discurso hegemónico pro-estatista en el imaginario social y una fuerte resistencia al cambio basada en actores capaces de vetar los intentos de cambios profundos en la administración pública” (Butman y Cao 2016, p. 244).

Lo anterior invita a comprender la centralidad de los partidos políticos hacia arriba, hacia el Estado. Pues tuvo el poder y la capacidad de ejercer una importante influencia tanto en

el funcionamiento organizativo institucional, así como, en los procesos de toma de decisiones inherentes a él, ya que, eran quienes asumían el control de gobierno según el caso. Es en este sentido, donde Salinas y Moncayo (2019) se permiten sostener la idea de que la institucionalidad estatal, se convierte en un instrumento partidista, pues tienen la posibilidad de catalizar los procesos, en cuanto y en tanto, poseen el poder de mando y obediencia, además de decisión sobre las políticas asumidas en la conducción del Estado.

Este sentido de control hacia arriba (Estado) que se planteó anteriormente, también permite percibir la otra direccionalidad que se les puede otorgar a los Partidos Políticos (PP en adelante) y que, además guarda una estrecha relación. En este orden, de Aragão (1997) conviene en decir que ellos se convierten en canales intermedios entre esa débil sociedad civil y el Estado, ocupando de manera privilegiada los espacios de representación política de intereses de la sociedad. Dichas organizaciones tienen para sí, un muy importante poder y control ya no solo sobre la institucionalidad estatal, sino también de la sociedad en general.

Ese lugar privilegiado de los PP en el caso latinoamericano, de acuerdo a Manuel Sáez y Flavia Freidenberg (2001) les otorga un connotado terreno dentro de la vida política, social y económica. Ya que son quienes tienen la capacidad de movilización, por lo menos hasta un poco más de la mitad del siglo XX. Aun cuando, más allá de las variaciones entre dictaduras y democracias que experimentaron los sistemas latinoamericanos durante todo el siglo, encaminaron luchas por el control del poder político institucional y por el sostenimiento y/o recuperación de las democracias en el continente. En otras palabras, son los más claros ejes de articulación de intereses y demandas de grupos sociales.

Continuando, Marcelo Cavarozzi (1997) conviene en mantener la idea de que los PP, en sus prácticas asumen rasgos profundamente clientelistas y patrimonialistas. Lo que induce a entender las fisonomías constitutivas de los cimientos sobre la cual se asientan esos puentes de interconexión entre Estado, mercado y sociedad, donde ellos asumen el control estatal y al mismo tiempo (hacia abajo) de la sociedad, pues son quienes canalizan los problemas y demandas sociales, incluyéndolas como parte de la agenda política que se instrumenta al asumirse el partido como factor de gobierno, convirtiéndolas en respuestas a las diversas cuestiones.

En este sentido, vale la pena detenerse para pensar en términos de clientelismo. Sin ánimos de hacer un simplismo o reduccionismo sobre su entender, Robert Gay (2002) describe que el contenido programático del término es referido a un intercambio (toma y daca) de favores que se presenta a primera vista como invisible y al momento de hacerse evidente, es encarnado en muchas caras o formas, sin determinarse de manera clara su apariencia. Ahora bien, como práctica política implementada por los partidos, se asume como una actividad en donde ellos como factor de gobierno, cumplen con los deberes del Estado en la búsqueda de satisfacer demandas y resolver problemáticas sociales y son dados, no como obligación de cumplimiento, sino como favores concedidos a los grupos sociales.

En correspondencia a esa toma, los partidos esperan el *daca* por parte de los beneficiarios directos e indirectos, en otras palabras, apoyo político y votos. De esta manera, en AL este tipo de prácticas se convierte en un efecto cuasi lineal en el comportamiento de los partidos, pues si bien ejercen y hasta determinan el desarrollo institucional hacia arriba, de la misma manera lo hacen hacia abajo (la sociedad), tomando al Estado como una masa maleable y adaptable a sus fines políticos, pues recrean y recreas políticas con la cual clientelizan los grupos sociales, quienes a su vez corresponden con votos, coaliciones, apoyos, entre otras prácticas.

En coherencia con lo anterior, Salinas y Villarreal (2017) entienden y sostienen que todo aquel intento por parte de la sociedad civil en impulsar organizaciones autónomas a los partidos, terminan fracasando. Ello gracias a que, al visibilizarse como potenciales fuerzas políticas con capacidad de movilización y resistencia, son cooptadas por vía de aplicación de políticas clientelares o por el desarrollo de otros mecanismos institucionales formales (legislaciones, por ejemplo), que catalizan el accionar a dichas aspiraciones colectivas, demostrando con ello esa doble dimensión en la que se establece su capacidad. Hacia arriba (Estado) influyendo sobre la consolidación de la burocracia al asumir cada triunfo electoral como un botín político (Zandejas 2017) o de guerra, instrumentalizar su aparato institucional para desarrollar políticas públicas y, hacia abajo (sociedad civil) pues al ser una superficie poco sólida o escasamente desarrollada, es cooptada mediante políticas clientelares o regulando formalmente, en términos de Santos y Rodríguez (2003b) el poder de regulación estatal.

Entre aspectos comunes a los países del continente que aunque viven realidades distintas en un mismo momento histórico, no menos diferente es que para la década de los ´70 del siglo XX en el resto del mundo, gracias a que el sistema en conjunto experimenta profundos cambios estructurales que, resonaron directamente sobre el funcionamiento de este tipo de Estado del cual hemos venido hablando y, por ende, el modelo burocrático Weberiano. O’Connor (1979) apunta directamente sobre algunos elementos macro explicativos, que ayudan a tener una rápida comprensión, en este sentido vislumbra que los cambios estructurales en materia económica experimentados por el alza de las energías provenientes del petróleo, colocó en jaque a las economías tanto de países débiles, así como de los fuertes.

Continuando, dada la situación de escasez de ingresos causada por la baja del petróleo, se visibilizan importantes insuficiencias en el gasto público de los países. Fundamentalmente en aquellos relacionados a la inversión en infraestructura necesaria para el funcionamiento del capitalismo (por ejemplo, carreteras, puentes y puertos), aquellos al consumo social (educación, salud, protección y ambiental) y, el conocido gasto social (ayuda a los más desprotegidos mediante subsidios). En pocas palabras, la crisis del capitalismo produjo la necesidad de generar reformas estructurales que permitieran recuperar las economías y redimensionar al Estado, tanto en su estructura de funcionamiento, así como su rol frente a su fuerte presencia reguladora en distintos ámbitos de la vida económica, política y social. En términos de O’Connor, la mercantilización de las relaciones de producción y la desmercantilización de ellas mediante la reducción del gasto público.

Evans & Wolfon (1996) ilustra lo dicho, afirmando que se pasa de la concepción de un Estado bueno a la de Estado malo. En el sentido de que aquella consideración donde se convertía en centro capaz de mover, impulsar y dinamizar la economía, posterior a la crisis de los 70’, pasa a ser considerado el mayor generador de problemas, como consecuencia del giro experimentado por la economía mundial, misma que “obligaba a los países en desarrollo a ajustarse cada vez más a las restricciones impuestas por el ambiente internacional” (Evans & Wolfon 1996, p. 529), en otras palabras, acompañar al Estado al ritmo de cambios estructurales que experimentaba el entorno.

En este sentido, los efectos del consenso de Washington y sus medidas en nuestros contextos no se hicieron esperar. Ya que gracias a la deficiencia de recursos financieros



que experimentaron las economías latinoamericanas, organismos multilaterales de asistencia crediticia como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional (FMI), no estuvieron ausentes a dar el apoyo aquellos países que lo necesitaran. Ahora bien, junto con el socorro financiero aportado por dichos organismos (en especial el FMI) se acompañaba de una serie de reformas estructurales condicionadas de obligatorio cumplimiento, las cuales orbitaron fundamentalmente por el disciplinamiento fiscal, redirección del gasto público, liberalización del mercado, desregulación estatal y ventas de sus activos.

Muy poco importo las condiciones históricas de los países, muchos menos las circunstancias de sus regímenes políticos. Los cuales habían oscilado entre dictaduras y democracias, la deforme y débil burocracia implementada y practicada, fuertemente dominada por políticas clientelares lo que entre otras causas originaban un cuerpo poco profesional. La prioridad dada para el funcionamiento de las administraciones públicas y contenida dentro de las condiciones a la asistencia crediticia por dichos organismos, se centraba en que las diversas estrategias para la reducción del gasto pasaban por reformas en su hacer, con lo cual se implantó la Nueva Gestión Pública (Rey & López 2005), en este sentido, América latina experimenta la primera generación de reformas al sector público.

Esta primera generación de reformas, estuvo antecedidas por algunos intentos experimentales implementados en países como Colombia, Ecuador, Bolivia, Chile, Perú, entre otros, que en 1920, intentaron impulsar cambios en las estructuras de funcionamiento de sus administraciones (Brouchoud, 2009), mismas que defenestran en sus aspiraciones porque no planteaban de fondo, algo diferente a lo practicado. Ahora bien, Christofer Hood (1991) sostiene que este paquete de reformas estuvo dimensionado (entre otras) por cuestiones como profesionales suficientemente prácticos, dada la necesidad de rendiciones de cuentas (accountability), con una administración fijada a partir de metas y objetivos claros, que permitan tener el control deseado, lo que conlleva a una mayor competitividad del sector público, lo cual representa hacer de él un aparato menos costoso y en teoría más eficiente, premisas presentes como elementos concurrentes en AL.

Se está hablando entonces, de las reformas neoliberales que intento llevar al Estado a su mínima expresión, otorgando una mayor centralidad al mercado, hecho que conlleva a un

nuevo contrato entre ellos y la sociedad civil. Sin embargo, la recontractación dada estuvo marcada por una serie características que le hicieron muy particular, pues dejaron de diversas maneras y con desemejantes características, profundas heridas en el andar y el hacer de lo público con respecto a la sociedad. En este sentido Bresser (1991) señala que a principios de los '90 AL en general presentaba un panorama económico precario, pero además ello estaba inextricablemente asociado a muy importantes niveles de exclusión social.

Sin embargo, antes de profundizar aún más sobre ello, es preciso aclarar la estrecha relación que hay entre el sistema de administración pública y las organizaciones de la sociedad civil, en particular (sino por decir fundamentalmente) las llamadas Organizaciones No Gubernamentales (ONGs). Como se ha dicho, la minimización del Estado representó (entre otras cosas) reducción de la carga burocrática, eficientizar la prestación de sus servicios con menor costo de inversión, las ventas de sus activos y la desregulación, en tanto que los sistemas de representación política tradicionalmente existentes, experimenta (también) una de las mayores crisis que haya tenido. Se aduce entonces que los partidos políticos, así como sucede con el Estado son desplazados y con ello se desmorona su acción de transferencia y tránsito de demandas sociales y respuestas por parte del Estado.

En este sentido Albala & Vieira (2014), comprenden que como corolario general para AL el desprestigio de los partidos políticos alcanzan un muy notable consenso social. Tal es el caso, que en países como Mexico, Chile, Colombia y Brasil (por mencionar algunos), en la medida en que la sociedad civil emerge en nuevas configuraciones, lo hacen pautando una importante distancia con las tradicionales formas de representación, mostrando con ello, desagrado y desacuerdo con los sistemas de partidos configurados en cada país. Ello indica también, que aquella débil, estólida y hasta escuálida sociedad civil que hasta por lo menos mediados del siglo XX se subsumía a los PP, con el consenso de Washington se ve redimensionada, hecho que a criterio de la interpretación, no era algo esperado o planificado, lo que sí lo era, es precisamente la sumisión de esas otras expresiones de la sociedad civil, se subsumieran a las ONG's

Ratificando, dicho suceso no es casual, ni mucho menos planificada en el sentido con que se comportó en nuestro contexto. Desde el consenso en principio, las organizaciones de la sociedad civil pasan a ocupar un rol central, en especial aquellas identificadas al tercer

sector, mismas caracterizadas por el sentido de solidaridad, ayuda mutua y el no lucro en sus actividades. Ahora bien, desde esta perspectiva, las ONG's en lo referente al sector público se conformaban en un instrumento legitimante del modelo neoliberal, pues ellas eran quienes asumían responsabilidades propias del Estado aplicando planes, programas, proyectos o políticas focalizadas, orientadas a diversos sectores sociales, fundamentalmente a los más vulnerables o excluidos.

Las ONG's se configuran entonces en instrumentos en que el Estado delega sus responsabilidades. Pues ello implica abaratamientos en los costos de funcionamiento del aparato público, de esta manera, se presencia el fenómeno de la tercerización del Estado en términos de Sonia Álvarez (2001). No conforme con ello, la participación ciudadana en asuntos públicos se convierte en un estandarte que acompaña las acciones de las ONG's, con la particular característica, que ella se comprende como una acción colectiva, pero de manera despolitizada, es decir, se toma como un instrumento técnico de discusión comunitaria sobre asuntos inherentes a problemáticas y sus prioridades en la prestación de servicios públicos, pero no para cuestionar el sistema o discurrir en temáticas relacionadas.

En este sentido Gómez-Quintero (2014), entiende que la búsqueda de acción participativa del ciudadano en asuntos públicos, se orienta por la “disminución del posicionamiento crítico ante la administración del Estado como garante de los derechos individuales, sociales y económicos” (p.373). En otras palabras, desde este piso el fortalecimiento de la sociedad civil pasa por entenderla como un actor funcional al modelo neoliberal, capaz de disminuir la carga burocrática y los costos, pero al mismo tiempo, como organizaciones idóneas para catalizar el efecto político de la acción colectiva.

Hasta ahora se observa los fines deseados de ese fortalecimiento de la sociedad civil desde la lógica del consenso, en términos de Nueva Gestión Pública como mecanismo de reforma del aparato público y como materialización de la reconfiguración de las relaciones entre ella, el Estado y el mercado, misma que se centró en tomar las organizaciones del llamado tercer sector como instrumento de legitimación del proyecto neoliberal y, la despolitización de la sociedad civil. Mientras que, por otro lado, en paralelo algo muy diferente venía sucediendo en nuestras realidades, se habla del tope crítico donde actores no considerados del tercer sector, se hacen visible dentro del escenario político y social.

La década de los '90 representó el punto álgido del consenso de Washington y el modelo neoliberal. Resultaba ineludible los niveles de exclusión social que cada vez se expresaba de diferentes maneras y donde a la par de la realidad descrita anteriormente, aparecen en el escenario político, económico y social, una variedad de organizaciones y movimientos sociales que se hacen visibles a partir de diversas luchas de resistencia y cuestionamiento a sistema, “En cada país de la región las principales luchas se dirigieron contra las privatizaciones y estuvieron estrechamente relacionadas con las medidas de austeridad” (Almeida y Cordero 2017), implementadas por el Estado.

Tal es el caso de la lucha nicaragüense emprendidas por docentes, trabajadores y estudiantes universitarios para evitar la privatización de la educación en la década de los 90', hecho parecido en Honduras con marchas en las vías públicas que agrupaban entre 100 y 200 mil personas, las cuales protestaban contra las medidas de ajuste estructural, implementadas por el Estado a “sugerencia” del FMI. Las fuertes y recurrentes protestas sociales de Argentina y sus estallidos sociales que tuvo su principal expresión en el 2001, la resistencia indígena que se expresaba con cierre de rutas y fuertes enfrentamientos con las fuerzas del orden público, en países como Ecuador y Bolivia, entre muchos otros (Almeida y Cordero 2017).

Los hechos mencionados, son representativos de diversas expresiones y acciones de protestas que pautaron una agenda social, de resistencia a la privatización de los activos del Estado y la creciente exclusión social, misma que entre otros motivos, estaba causada por ello. Dicho de otra manera, las reacciones no se hicieron esperar, hechos que produjeron un muy importante fortalecimiento de los grupos sociales.

Los '90 para América latina representó una década donde el continente ebulle con el resurgimiento de “movimientos sociales inéditos en su amplitud” (Albala y Viera 2014). Vale complementar, que fue el periodo donde los pobres que no lograban insertarse o simplemente el sistema expulsó, venían armando de manera amorfa y espontánea, diversas estrategias de supervivencia para el acceso al empleo, los alimentos, servicios públicos como educación, electricidad, agua, entre muchos otros. Iniciativas que de manera progresiva transitaban hacia organizaciones signadas por formas estructurales informales, marcadas con simetrías y asimetrías internas que luego se fueron despejando o mutando hacia cooperativas de diversas naturalezas, asociaciones civiles, de padres, desempleados entre muchas otras configuraciones (Zibechi 2007).

Todo lo planteado como expresión de esa otra cara que trajo consigo ese primer proceso de reformas. También planteó un fortalecimiento y redimensión del rol de la sociedad civil, deviniendo en la reconstrucción de sus relaciones con el Estado y el mercado, gracias a la incapacidad de alcance en la deseada eficiencia en el funcionamiento del aparato público y por ende la cohesión social. Sin embargo, algo relativamente bueno se puede decir y es que acaeció en el abonando del terreno para la existencia de una sociedad civil en tránsito y lucha por el reconocimiento de los demás actores (pues no se habla de organizaciones funcionales o legitimantes del sistema), con intereses propios y al mismo tiempo dispersos respecto al resto.

En este orden de ideas, recién iniciado el siglo XXI aparecen en el escenario político, social y económico las reformas de segunda generación, planteadas desde el post-consenso de Washington. Concomitantemente con el sentido evolutivo del término de gobernanza, los resultados obtenidos durante la primera generación de reformas en términos de relaciones entre Estado-mercado- sociedad civil, fue un eminente problema de gobernabilidad, donde el sistema se hizo insostenible gracias a una institucionalidad estatal (funcional y jurídica), acompañado, de un mercado incapaz de alcanzar estabilidad macro y micro económica, menos aún, una sociedad civil dispuesta a continuar soportando los niveles de exclusión que se venían arrastrando.

Esta segunda generación, centra sus energías por recuperar y fortalecer la institucionalidad de aquel Estado debilitado y/o desbastado por ese primer proceso de reformas. Ellas estuvieron

“enfocadas a la cuestión de la racionalidad funcional y organizativa del Estado, con la idea de fortalecer el aparato estatal y volver más eficiente y transparente su desempeño, bajo el paradigma de la reinversión del gobierno, en procura, al mismo tiempo, de restablecer ciertos equilibrios sociales y políticos perdidos en el curso de la primera etapa”. (Brouchoud 2009, p. 123)

Lo dicho invita a comprender directamente que el Estado en el contexto de la nueva gobernanza, asume un importante cambio en su papel, ahora como un actor sostenido sobre un tablero frente a una diversidad de actores de la sociedad civil y del mercado. Es decir, un actor importante pero no centro o eje pivote, como el único que gestiona y

provee bienes y servicios, sino como aquel que capaz “coordinar” con otras agencias no estatales y que no necesariamente son exclusivas del mercado, estableciéndose otro momento, donde la sociedad civil en su conjunto, se redimensiona y retoma una centralidad mucho mayor a la que tuvo en el periodo anterior (Kooiman 2005).

Cristina Zurbriggen (2011a), analizando el contexto latinoamericano conviene en sostener que ha significado un gran desafío para el Estado latinoamericano. Ello debido a la necesaria confrontación desde una estructura estatal desvanecida, poco coherente y fuertemente dominada por la cultura heredada desde el modelo burocrático weberiano practicado, perfilándose la necesidad fortalecer las capacidades estatales que permitan garantizar la existencia de un mercado competitivo, arrastrando con ello “el signo neoliberal”, provocando para le región transformaciones sobre la configuración del tablero antes mencionado.

Se habla de un escenario donde el Estado, frente al mercado y la sociedad civil, apertura o dilata las bandas de participación de uno y de otro en la producción de lo público. “experimentándose un incremento gradual de la participación del sector privado y las ong, en la provisión de bienes y servicios públicos” (Zurbriggen 2011a, p. 46). Al mismo tiempo Patricia Phumpiu y Jean Gustafsson (2009), sostienen que en América Latina el mercado logró copar y consolidar espacios en materia de administración de servicios públicos que colocan tanto al Estado como a la sociedad en su conjunto, en una especie de encrucijada, donde aún, desde la idea de alianzas entre sectores para la provisión de ellos, se confronta a una débil institucionalidad, gracias a su condición cuasi-monopólica.

La premisa anterior, invita a una mejor comprensión sobre los precarios niveles de inclusión social que aún se mantienen. Pues el mercado al haberse posicionado como un actor de mayor fortaleza con respecto al Estado y la sociedad civil entre los ochenta y los noventa, se mantiene en un lugar de privilegios, donde no incluye la participación de otros actores y menos aún, responde positivamente a diversos incentivos gubernamentales (Calderón & Servén 2004). Dejando claro con ello, que existen debilidades institucionales en el desarrollo del modelo de la nueva gobernanza. En relación a ello, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE 2008), afirma que, en contextos como Argentina y Bolivia, la participación del sector privado en el manejo de servicios públicos como el agua por parte del mercado, ha encendido importantes alarmas entre gobiernos y consumidores.

Sobre los países mencionados, la OCDE (2008) aclara algunos aspectos que dan mayor claridad al respecto. Al presentarse la petición por parte de las organización de consumidores y del Estado mismo (inclusive) para la revisión de las concesiones entregadas a grandes multinacionales, verificándose una serie de vicios y problemas referidos a cuestiones técnicas de sustentabilidad en los proyectos<sup>20</sup> que obligan tomar consideraciones al respecto, así como también, procedimientos en la licitación que carecen de un diseño adecuado (favorable al mercado), lo cual conlleva a comprender que de la misma manera funciona los marcos regulatorios sobre la cual se sostienen dichos procesos de licitación, entre otros estamentos y/o sectores.

Otros dos casos que al parecer valen la pena mencionar, es sobre Perú y Paraguay. En este sentido, la OCDE (2008) describe la existencia de acuerdos pocos claros y en algunos aspectos sostenidos silenciosamente entre el Estado y las empresas monopólicas, sobre los precios en los cuales se presta el servicio de agua. Demostrando tensiones entre sectores sociales que no acceden al servicio y la provisión de él, en el sentido de los costos financieros relacionados a ello, es decir, la construcción de redes de distribución no es correspondiente a la inversión, lo que genera que su acceso en términos financieros sea mucho mayor que en condiciones normales<sup>21</sup>.

En líneas generales para América Latina, la provisión de servicios públicos bajo estos formatos de nueva gobernanza no ha arrojado los resultados deseados (Zurbriggen 2011). Ello gracias a que los procesos de coordinación (por parte del Estado), la incorporación de otros actores como la sociedad civil o el mercado, se han realizado sin tomar en cuenta la diversidad de aspectos políticos institucionales presentes en los diversos países de la región (Phumpiu & Gustafsson 2009). Dicho de manera más simple, las fortalezas institucionales provistas en la estatalidad aún siguen siendo favorables al mercado, desprotegiendo al resto de los actores.

Otro aspecto con relación directa, Zurbriggen (2011a) sostiene que la nueva gobernanza ha servido de plataforma para la incorporación de otros actores como las municipalidades, ONG's y otras organizaciones de la sociedad civil, en el impulso e implementación de políticas sociales. Cuyo objetivo es dar alivio de la pobreza extrema,

---

<sup>20</sup> Específicamente en cuestiones como inversión y retorno de capital.

<sup>21</sup> Este aspecto fue desarrollado ampliamente desde el punto de vista teórico en el capítulo anterior, cuando se abordó la temática sobre bienes públicos, lo que representa que este aspecto en particular, amplia en su comprensión.

tal es el caso de diversos programas implementados por países como Argentina, Chile, Brasil, Uruguay, Nicaragua, Honduras, entre otros. Donde

“más que un proceso de participación y activación de los actores sociales, tuvo lugar una transferencia de gestión a las ong y al mercado de los programas sociales, bajo el modelo inspirador de la ngp. En otras palabras, estos programas han contribuido muy poco en el fortalecimiento de la ciudadanía o en consolidar los derechos sociales y el capital social” (p.53)

Convirtiéndose en un corolario común a los países, la dificultad de lograr indicadores positivos en la reducción a la pobreza. Gracias a que ha sido una gran problema para el Estado lograr niveles efectivos de coordinación con la sociedad civil, las ONG´s y fundamentalmente con el mercado, debido a las notables asimetrías entre los actores.

En otro sentido, bajo el amparo del paraguas de la gobernanza, se encuentra la implementación de gobiernos electrónicos. En aras de lograr una mayor y más efectiva participación ciudadana en la gestión pública, así como avanzar hacia una mayor transparentización de ella, el uso de nuevas tecnologías “que incorpora al internet ha transformado la cultura y el funcionamiento de la sociedad actual, por lo tanto, el fundamento del gobierno abierto deja de ser una utopía” (Saltos, M. & Muñoz, E. 2018, p. 18) y se está materializando en diversos contextos de la región.

Fundamentalmente desde el 2011 es impulsada bajo la coalición de ocho (8) países, la Alianza para el Gobierno Abierto, misma que de manera progresiva ha venido sumando más adherentes a dicha iniciativa, ello con la premisa central de lograr la incorporación de la sociedad civil y las empresas en asuntos a la prestación de servicios, construcción de obras (infraestructura), entre otras actividades.

Son ricas, diversas y variadas las experiencias, tal es el caso del gobierno provincial de Quito o el municipio de Machala en Ecuador (Ruiz, 2019), el de Perú (Pasco 2015), la realidad colombiana (Castillo 2019), entre otros, quienes apuntan en diversas virtudes que dicho modelo deja en su implementación, referidas fundamentalmente a la agilización de trámites y otros servicios, más sin embargo, aleja a las organizaciones de la sociedad civil del proceso de planificación e implementación de planes, programas y/o proyectos y, de incluir a los demás actores, lo hace de manera fragmentada y poco clara (Grandinetti, Beretta, Schweinheim & Rey, 2014).



Desde las experiencias mencionadas, un aspecto crítico en común es el acceso a las redes y a los portales de información. En otras palabras, se está excluyendo a sectores de la población que no tienen las herramientas tecnológicas (computadores, teléfonos inteligentes, internet, entre otros) para participar y de tenerlas, no necesariamente son usuarios de las redes o tienen la práctica para hacerlo. En otro sentido, es coincidente también que no se tome en cuenta a las organizaciones históricamente existentes (barriales, de promoción cultural, cajas de ahorro rurales, entre otras), en la planificación, ejecución de políticas, planes, programas y/o proyectos.

A interpretación, se generaliza o se intenta estandarizar prácticas de participación ciudadana en asuntos públicos de manera fragmentada y hasta manipulada. Tal afirmación como consecuencia de una presunta vuelta atrás en términos de repolitización de la sociedad, pues el gobierno abierto no se plantea como un espacio de criticidad sobre la aceptación o no del modelo implementado, mientras que la nueva gobernanza como tal, en términos de relaciones con la sociedad civil, está dejando en su andar un amplio espectro de grises, sobre todo en lo referidos a la simetría y asimetrías de los actores intervinientes, permitiendo cuestionar temas tan elementales como la referida a la capacidad estatal y su fortaleza (o debilidad) como actor relevante sobre ese tablero multiactorial.

## CAPITULO III.

ECUADOR Y ARGENTINA, DOS PAÍSES CON HISTORIAS  
DISIMILES Y UNIDOS POR LA DIMENSIÓN  
ORGANIZACIONAL DE SUS COMUNIDADES.

## Introducción.

La articulación Estado, mercado, sociedad civil y sus variantes, resultó central para comprender relacionamente las conmutaciones que a lo largo del siglo XX han desarrollado las organizaciones sociales en general y en cierta forma, una aproximación a las comunitarias en particular, mismas que en sus aspiraciones de lograr mayor inclusión en el acceso a los servicios públicos, han desplegado una diversidad de estrategias.

De acuerdo entonces y a partir de la perspectiva latinoamericana en que se analizó el tejido relacional en el capítulo anterior, entre cosas logradas, fue analizar desde los distintos momentos históricos el posicionamiento de cada actor con respecto al resto (Estado, mercado y sociedad civil). De aquí, que previo al abordaje de campo a las organizaciones comunitarias que será motivo del capítulo IV, se hace fundamental, **estudiar el desarrollo histórico de las organizaciones comunitarias en Argentina y Ecuador y su vinculación con la autogestión de servicios públicos.**

El principio de partida para el alcance de dicho objetivo, es comprender que el accionar de las organizaciones comunitarias en América Latina en general y en particular los países mencionados, están en sincronía con el crecimiento urbano experimentado durante casi todo el siglo XX. Mismo que a su paso recreó, condiciones para que en su avance las circunstancias estructurales que hacen posible la vida en comunidad, se vieran fuertemente alteradas, provocando importantes niveles de exclusión, los cuales sirvieron de disparador para que la acción colectiva configurada en dispositivos organizados, tomaran un rol en la historia de lo público y su administración.

En función de lo dicho y sostenido en los pilares conceptuales desarrollados en el primer capítulo del presente trabajo. En un primer momento de este apartado, se realizará un breve repaso sobre la postura asumida desde el punto de vista teórico de bienes públicos y acción colectiva. Ambos conceptos como plataforma de contención para el debate posterior, donde se buscará aprovisionar de herramientas teóricas que han intentado dar cuenta del crecimiento urbano experimentado en nuestro continente. Mismos que serán de utilidad –también– para comprender el rol asumido por el Estado o el mercado en cada momento histórico, así como, la diversidad de estrategias desplegadas por las comunidades para el acceso a los servicios públicos. En este orden de ideas, se adentrará

en el difícil, diverso y disperso concepto de organizaciones comunitarias y su relación con la autogestión, siendo este segundo, un concepto de producción y problematización relativamente joven y fundamentalmente relacionado a los movimientos urbanos.

En una tercera parte del capítulo, en ánimos de referenciar política y administrativamente a Ecuador y Argentina, se caracterizará cuestiones generales y particulares a cada uno, pues hablamos de un país centralista y otro federado. Estados profundamente diferenciados por una serie de características estructurales, pero que aun cuando así sea, a consideración propia están relativamente unidos por una historia vinculada a sus procesos de urbanización y el rol de las organizaciones comunitarias, en la búsqueda de acceso a servicios que hacen posible la vida en comunidad.

Finalmente, en una cuarta y última parte, se realizará un análisis descriptivo el cual buscará reconstruir el desarrollo histórico del proceso de urbanización en ambos contextos nacionales. Dicho momento, permitirá comprender la relación existente entre el crecimiento urbano y las organizaciones comunitarias, conformándose estas como instancias en la cual convergen aspiraciones e intereses de sus miembros y que están relacionados con el aprovisionamiento de servicios públicos que “entre otros factores” hacen posible la vida en comunidad.

### 3.1. REPASANDO BIENES PÚBLICOS Y ACCIÓN COLECTIVA.

#### ○ Postura Sobre los Bienes Públicos.

Para contener el posicionamiento tomado sobre bienes públicos, es preciso recordar la relación entre la política y lo público. Al respecto Fernández (2009) comprende que son conceptos que en su contenido y práctica se encuentran en constante dialogo, con lo cual son análogos, en el sentido de que tanto uno como otro son parte intrínseca a lo colectivo, lo que invita a pensar que son gestiones que responden a un grupo de personas con objetivos comunes e intereses afines, los cuales redundan en el beneficio de todos.

A partir de entonces, cuando se habla de bienes públicos, se está haciendo referencia de algo que directa o indirectamente se vincula y es capaz de unir a todos. Aun cuando su raíz epistemológica se ubique en los aportes de Samuelson a finales del siglo XIX, quien lo diferencia del privado por el consumo que cada individuo hace de él, en condición de igualdad y no de suma. En otras palabras a disposición de todos los miembros de una comunidad o sociedad y su necesidad de tenerlo, lo que produce en perspectiva de Saiz (1970) un consumo individual sin disminuir la capacidad de acceso de todos.

Resulta preciso en este momento, apuntalar algunos aspectos centrales para lo que acá se busca y que se relaciona a los tipos de bienes públicos, los cuales son encuadrados en dos grandes grupos de acuerdo a su pureza. En este punto, Asencio (2015) brinda suficiente claridad, al comprender que por un lado se encuentran los que se pueden agrupar dentro de los bienes puros, como aquellos que no producen exclusión ni en su producción, prestación o consumo.

Por otro lado, los agrupados dentro de los bienes públicos impuros o mixtos. Postura que sostenida de acuerdo al lugar que ocupe el Estado o el mercado del bien, es cuasi público o cuasi privado, mientras que otros por rigor, son mixtos (Estado-Mercado). Estos bienes complejos es resultado tanto por el nivel de consumo y el deterioro que se produce en ellos, considerándose como bienes congestionables.

Es importante resaltar el hecho de que Asencio Reconoce (2015) que ni el Estado o mercado son perfectos en la producción, prestación y consumo de los bienes públicos. Es decir, en ambas esferas se producen imperfecciones que se traducen en grietas, donde uno u otro pueden actuar para generar suficiencia o equilibrio en ellos. Ahora bien, en un sentido un poco más amplio pero a su vez complementario, Cuadrado, Mancha y otros

(2010), invitan a comprender los bienes son públicos, como aquellos que aun siendo necesarios para todos, ellos no se producen bajo las reglas del mercado (oferta y demanda), cuestión que indirectamente vincula al Estado u otros actores como la sociedad civil (por ejemplo).

Lo anterior, es resultante de la indisposición tanto de quienes consumen el bien público en pagar su precio real, así como de los productores en asumir la pérdida que se generaría. Lo cual conlleva a comprender que sin perder su naturaleza de público, requiera de la hibridación de recursos de distintas esferas intervinientes tanto en la producción, prestación y/o consumo, en otras palabras requieren de la intervención de distintas esferas o por separado de manera individual de cualquiera dispuesta a asumir los riesgos.

Desde lo dicho, es que se plantea a los bienes públicos como una plataforma de contención. Capaz de sostener el debate que posteriormente se tejerá en torno a los servicios públicos, concepción de la cual no se es ingenuo al creer que es limitada, acotada o univoca, sino por el contrario, es muy amplia y diversa pero que al mismo tiempo, es inherente a la política, lo público y el interés de todos.

#### ○ Postura Sobre la Acción Colectiva.

Sostenido en la idea de que el ser humano es un ser social por naturaleza, se comprende que en ese intento de satisfacer dicho principio, se sujeta a otro, que es la necesidad organización, como institución reproductora de instituciones capaces de normar, conducir y de catalizar los comportamientos individuales. En este sentido, Isuani (2005) comprende que toda organización es propia de una construcción social, en consecuencia, cuando hablamos de acción colectiva, nos remitimos a la autorregulación de los grupos, la capacidad de aceptar y acatar el sistema de premios y castigos.

Criterio de Olson (1992), desde el sistema de instituciones capaces de catalizar las acciones individuales con respecto al resto, es que se orientan la protección de interés y objetivos de la organización y por ende, las individuales. Con lo cual no se entiende como canal de un solo riel, sino un proceso interactivo representado por idas y vueltas de flujos y contraflujos entre lo individual y lo colectivo (y viceversa), que a su vez, está representado en intereses y objetivos. En otras palabras, la decisión de un individuo en participar y someterse a un sistema de premios y castigos orientada por incentivos.

En función de lo dicho, es que no se comprende al sistema institucional como algo estático. Ella está en constante movimiento y transformación continua, ya que, ni los intereses u objetivos tampoco los son. Sin embargo, aunque pareciera antagónico, este enfoque de acción colectiva, al aceptar el sentido de cambio y evolución, también lo está haciendo de manera fáctica la dimensión histórica de ella, pues nada cambia o evoluciona si no es en ejercicio de la historia y de las prácticas.

En conclusión, cuando se hable de acción colectiva se estará haciendo referencia a un conjunto de organizaciones de la sociedad, creadora y reproductora de instituciones, pero al mismo tiempo, capaces de transformar y evolucionar en el tiempo. En otras palabras, a un diverso, heterogéneo y complejo sistema, donde cada una, está cargada de intereses y objetivos afines, contrapuestos y hasta yuxtapuesto a otras esferas (Estado y mercado). Capaces en constituirse en eslabones dispuestos a acoplarse a un encadenado de redes pertenecientes de la misma esfera o de otras, donde los incentivos pueden llevar objetivos e intereses cooperados y en la cual se hibridan recursos.

### 3.2. EL PROCESO DE URBANIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA.

Para contextualizar la relación existente entre organización comunitaria, provisión de servicios públicos y autogestión de ellos, es necesario comprenderlos como aspectos interrelacionados o conexos entre sí, ya que ellos están en estrecha vinculación con el proceso de urbanización –y sus variaciones– que experimenta América Latina durante el siglo XX. En este sentido, se toma desde Cristian Topalov (1979) uno de sus aportes centrales en relación a ello y que aunque asume dicha problemática desde Europa, en momentos previos a la crisis del estado benefactor, sus contribuciones para el análisis que acá se busca, no carecen de validez, al momento de tratar de comprender las condiciones estructurales, sobre la cual ocurre dicho proceso en nuestro contexto.

Según Topalov (1979), la ciudad es el lugar donde se establece la forma de socialización capitalista de las fuerzas productivas y, a su vez, es el resultado de la división social del trabajo. Con lo cual está invitando a pensar en un espacio cargado de conflictos e intereses, donde se producen una serie de condiciones generales para su producción y reproducción (capital y trabajo). Refiriéndose con ello, a las circunstancias que genera la ciudad en términos de infraestructura industrial, que no necesariamente son provistos por el capital, sino que son compensados con la inversión pública (el Estado como motor e empuje de la economía) y sobre el cual se va generando al mismo tiempo, los “equipamientos colectivos de consumo” (p. 27).

En otras palabras, está planteando que el Estado acompaña desde una doble representación las garantías necesarias para el desarrollo del capital. Por un lado, como proveedor de condiciones para el crecimiento industrial, aportando escenarios de infraestructura como carreteras, puentes, puertos, electricidad, redes de agua residual y potable, entre muchos otros servicios. Y, por el otro, recrea las condiciones que la mano de obra necesita, tales como la salud, educación, lugares de esparcimiento, vivienda, entre otras que con el salario no pueden ser cubiertas, pero son imprescindibles para la vida en comunidad. En este sentido, Topalov (1979) entiende a la infraestructura productiva, como aquellos bienes o equipamientos de consumo, que a su vez adquieren un carácter colectivo.

En lo referente a nuestro continente, Marta Schteingart (1973) afirma que la década de los '70, representó el momento de mayor aceleración en el crecimiento urbano experimentado hasta entonces. Con características particulares e incomparables con



respecto a los países industrializados, fundamentalmente “tanto en aspecto ecológico-demográfico como en su relación con las dimensiones económico-sociales, políticas y culturales del desarrollo de la sociedad” (p.13), planteamiento coincidente a lo que sostiene Aníbal Quijano (1970) quien, además comprende que tal cuestión debe ser abordada de manera multidimensional, ya que dicho proceso, está asistido por la interdependencia de diversos factores influyentes en los cambios experimentados tanto a nivel social, político, económico, demográfico y cultural.

Siendo un aspecto relativamente central para lo que aquí se pretende, es de mencionar, que el fenómeno de la urbanización en América Latina ha sido abordado desde diversas escuelas y corrientes de pensamiento. En consecuencia, autores como Schteingart (1973), Singer (1970) y Quijano (1970), entre otros, asumen el análisis de dicho fenómeno desde la teoría de la dependencia, siendo coincidente entre ellos el aspecto multidimensional y multifactorial en las heterogeneidades a cada país. A tal efecto, es oportuno traer a colación la reseña realizada por Samuel Jaramillo (1993), sobre diversos atributos compartidos existentes en las escuelas que abordan dicho fenómeno.

Jaramillo (1993) comprende una serie de cuestiones generales y coincidentes tanto entre países, como en hechos conclusivos a lo interno de las ciudades. En este sentido, por un lado, vislumbra aspectos relacionados a la acelerada tendencia de urbanización de las ciudades centrales, lugar donde se asientan los centros producción industrial, así como también, la disociación en las redes urbanas y el distanciamiento entre el campo y la ciudad. Mientras por otro lado, el hecho de que a lo interno de las ciudades aspectos comunes como el desempleo o la desarticulación laboral dependiente al capital, la aguda separación espacial entre sectores sociales, la poca dotación de valores compartidos de uso colectivo (servicios públicos) y la fragilidad de los dispositivos de administración estatal a nivel local, son características comunes que permiten obtener una visión general sobre la urbanización latinoamericana.

- **Del Estado Bueno al Estado Malo en la Provisión y Prestación de Servicios Públicos.**

Precisamente los servicios públicos –mencionados anteriormente por Jaramillo (1993) como valores de usos compartidos– devienen en un aspecto central, al momento de

valorar el crecimiento urbano y las condiciones de vida de los individuos en nuestras ciudades latinoamericanas. En tal sentido, es totalmente viable realizar un rápido paneo sobre la provisión de equipamientos colectivos y las formas en que el Estado interviene.

Es comprensible que el crecimiento urbano sea un fenómeno asociado a la mutación del modelo productivo, es decir, ella es relativa al abandono de una economía eminentemente agrícola a una industrial. Siendo entonces, Nora Clichevsky (1990) asiente en comprender que el modelo de desarrollo impulsado pasado la II guerra, deja al Estado en un lugar central, convirtiéndose además de impulsor de la economía, en un prominente proveedor de condiciones para que esa migración que devenía como consecuencia del desarrollo industrial, pudiera satisfacer las necesidades de esos grupos emergentes. Siendo entonces, por lo menos hasta la crisis de los '70<sup>22</sup>, el Estado es quien activamente se convierte en el productor y proveedor de bienes compartidos o de servicios públicos.

De acuerdo con Singer (1976), los servicios públicos y su consolidación dentro de las grandes ciudades, es una cuestión que ocurre como consecuencia de la industrialización experimentada en nuestro continente, fundamentalmente durante la primera mitad del siglo XX. Sin embargo, el autor aclara que mientras la inversión era aportada por capital nacional<sup>23</sup>, el crecimiento urbano era llevado adelante con relativo orden, cambiando totalmente ese panorama en cuanto ella provenga de manos extranjeras,

“este estado casi idílico de industrialización nacional autónoma, con urbanización equilibrada e incluyente, es perturbado y al final pervertido por el restablecimiento de las relaciones de dependencia, después de la Segunda Guerra Mundial, que propició la entrada masiva de capital extranjero en la industria de los países de América Latina” (p. 17).

Cuestiones como las distorsiones ocasionadas por un crecimiento industrial intempestivo gracias a la inversión extranjera que desacompañó las bases urbanas existentes, el muy acelerado proceso migración del campo a la ciudad, entre otros factores, provocó que la subsidiaridad del Estado en materia de servicios públicos se vea desbordada (Singer 1998). Produciendo un desarrollo urbano descontrolado, que se tradujo en grandes cordones de marginalidad y pobreza en los alrededores de las principales ciudades, sin

---

<sup>22</sup> De la cual se habló en el capítulo pasado.

<sup>23</sup> Se refiere a inversionistas nacionales.

embargo y a pesar de ello, la herencia obtenida de este particular momento dentro del imaginario colectivo, es la percepción de un Estado responsable y garante en el aprovisionamiento colectivo.

Ivonne Atúnes y Sergio Galilea (2003), invitan a comprender que la centralidad estatal durante la primera mitad y parte de la segunda del siglo XX en la prestación de servicios públicos, reside en la verificación empírica de una relativa consolidación del proceso urbano, mismo que contribuyó al desarrollo (aunque escaso en comparación de los países industrializados) de la transformación de las matrices productivas. En otras palabras, la institucionalidad estatal se convierte en un eje central y/o pivote sobre el cual se ancla la generación de condiciones que necesita el crecimiento urbano asociado al desarrollo industrial y la creación de medios necesarios para la reproducción del trabajador.

El panorama descrito, cambia con la crisis sistémica experimentada en la década de los '70 del siglo XX. Momento en que el Estado abandona la centralidad que había sostenido hasta entonces, llegando al punto de ser considerado un estorbo, por lo cual debía minimizarse. Esta década marca el punto de inicio en la implementación de políticas neoliberales que llevaron a una notable expansión de la inversión extranjera, lo cual propaga la actividad de producción y comercio que condujo hacia un cambio de tecnologías, mismo que trascendió de manera repentina, acelerada y muy poco controlada en un muy notable crecimiento urbano de las grandes ciudades, hecho que suma al desbordamiento de la capacidad financiera del Estado en la cobertura de los servicios públicos (Jaramillo 1993).

Las redes de servicios públicos existentes para el momento ya eran escasas y/o medianamente suficientes, panorama que se ve alterado de manera abrupta una vez terminada la II guerra mundial, pues la entrada y acelerada inversión extranjera, genera la agudización de dicha situación (Schteingart & d'Andrea, 1991). Momento en que la acción estatal experimenta el mayor desprestigio, ya que, a partir de entonces se van generando grandes y descontrolados asentamientos urbanos en las zonas periféricas a las principales ciudades, mismos que al no acceder a los servicios mínimos provisionados por red, redimensionan las históricas formas de organización comunitarias como dispositivos de reclamo para el acceso a ellos mediante la acción colectiva, aunque entre los '70 y '80 fueran fuertemente reprimidos por los regímenes autoritarios (Roberts & Portes 2008).

El desbordamiento de la capacidad estatal como consecuencia del desenfrenado crecimiento urbano y su desplazamiento como actor central de la vida política, económica y social, permite comprender de manera encarnizada la otra cara contenida en las medidas neoliberales, relacionada a la reducción del gasto público y la privatización de los activos del Estado. Siendo que, fue un aspecto que coadyuvó en la agudización de los problemas existentes relacionado a la proporción de bienes públicos compartidos. Afirma Clichevsky (1990) que entre mediados de los '80 y principios de los '90, el acceso a financiamiento para la construcción de redes de servicios públicos, aunque de manera limitada y fragmentada, era proporcionada por organismos internacionales a través de distintas modalidades organizativas como ONG's, cooperativas y asociaciones barriales (estas dos últimas comúnmente vinculadas y/o supeditadas a la primera).

Marisa Duarte (2001) comprende que para la década de los '90, los Estados se desligan en su totalidad de su rol productor y hasta prestador de infraestructura de servicios públicos, delegando esta actividad en manos del mercado. Con lo cual, los niveles de exclusión se incrementan centralmente por dos razones, el encarecimiento de los servicios (que limita el acceso) y la desinversión en sectores no rentables, hechos que reavivo de manera recurrente la vuelta en escena de las organizaciones comunitarias, que desde principios del siglo XX había servido como dispositivos de reclamo y acceso a los servicios públicos. En otras palabras, se despliegan acciones colectivas orientadas a la supervivencia y acceso, encaminadas por la producción y consumo de bienes públicos.

#### ○ Prácticas y Estrategias Colectivas para el Acceso a los Servicios Públicos.

Pedro Pérez (2000), de manera amplia invita a pensar en un conjunto de prácticas en función de diversas experiencias, que pueden ser denominadas como “gestión por procedimientos sociales” (p.61). Esta última entendida como gestión social en la producción de la ciudad, es decir, aquella que se origina fundamentalmente por la necesidad colectiva y que no necesariamente responde en procedimientos, a los establecidos en la institucionalidad estatal y/o del mercado. Misma que está asociada a las características (heterogénea) de los actores populares capaces de posicionarse y generar respuestas distintas a las tradicionalmente dadas.

La emergencia de esa gestión por procedimientos sociales, responde a una situación de exclusión de los mecanismos tradicionalmente desplegados por el Estado o por el mercado. Es decir, son consecuencia de debilidades estructurales que hacen imposible la vida en comunidad dentro del contexto urbano, produciendo mecanismos compensatorios a esas insuficiencias o carencias orientados por “la producción (en general de “autoproducción”) y de consumo (normalmente “informal”) de los servicios urbanos” (Pírez 2000). Un aspecto a resaltar, es que aun cuando comúnmente sean prácticas colectivas, no excluye casos de respuestas individuales.

Entre las prácticas o estrategias se menciona el consumo por fuera de los servicios, caracterizados por la informalidad e ilegalidad en su acceso. Con ello Pírez (2000) se refiere a la conexión por fuera de los sistemas formales a redes como electricidad o agua potable (como ejemplos más comunes), pero también, a la generación de alternativas de consumo mediante formas de distribución mercantiles al contratar camiones cisternas y, no mercantiles como excavación de pozos profundos para la extracción del agua.

Como segunda estrategia, se vincula a la producción de servicios por fuera de los sistemas. Pírez (2000) desde una perspectiva de respuestas más individuales de auto-producción, la compara con una especie de regresión a condiciones previas a la urbanización, correspondientes a prácticas como la construcción de pozos sépticos para las aguas residuales, la quema de desechos sólidos ante la ausencia del servicio de recolección (entre otras), mismas que colocan en riesgo las condiciones de salubridad colectiva e inclusive pueden llegar a ser mucho más costosas en términos financieros.

Una tercera, la autoconstrucción colectiva de respuestas a necesidades comunes, tal es el caso de cooperativas u otras organizaciones de base, que sin ánimo de lucro, administran la prestación de un servicio público, pudiéndose encuadrar bajo esta premisa a experiencias como el acueducto de Risaralda – Colombia (Ramírez 2010)<sup>24</sup> o las prácticas de educación popular en Chile (Feure 2016), entre muchas otras. Dentro de estas estrategias, Pírez (2000) también enmarca las organizaciones que en alianza con instituciones estatales implementan prácticas de cogestión en donde el colectivo y el Estado, asumen responsabilidades en la producción y hasta administración de los servicios.

---

<sup>24</sup> Experiencia ampliamente descrita en el primer capítulo del trabajo.

La cuarta estrategia identificada es la llamada participación dentro del modelo privado, en la cual se teje una trama de actores como las ONG's, el mercado y organizaciones comunitarias, donde cada uno aporta recursos para la consecución de objetivos relativos a intereses comunes y obviamente vinculados a la gestión de servicios públicos. Con lo cual, podemos resaltar un conjunto de estrategias desplegadas por iniciativas tanto individuales como colectivas (fundamentalmente) que funcionan desde afuera de las lógicas del Estado y el mercado, sostenidas por alianzas y aportes de recursos, que no necesariamente responden a sus convenciones.

Por otro lado, lo planteado nos lleva entonces a encarar esa otra cuestión que esta encubierta desde la trama de estrategias para el acceso a los servicios públicos. Se hace referencia a que ellas se enmarcan dentro de una urdimbre tejida por un modelo de economía mixta, donde participan la economía pública, la economía de mercado y una tercera que algunos denominan como economía urbana, otros como economía popular y tantos más, como economía social. Sin embargo, es importante entender que las lógicas de cada una de ellas se contraponen, pues la primera (economía pública) se orienta más por desarrollar condiciones favorables para el sostenimiento del sistema, el mercado por la competencia y el fin de lucro y los terceros, cuya lógica de funcionamiento puede contraponerse a las dos esferas anteriores.

En relación, Pérez (2000) enmarca a dichas estrategias en tres procedimientos de gestión. El de mercado, gubernamental y el social, este último como resultado y consecuencia de la insatisfacción que deja a su paso el primero y el segundo. Invitando a pensar con ello, que para su acceso intervienen una serie de actores, donde el componente social está a su vez entrelazado por un conjunto de relaciones, guiadas por un universo simbólico de instituciones construidas a partir de la interacción entre los miembros de una comunidad. Es por ello que se habla de un proceso complejo, pues al tiempo en que es heterogéneo y diverso, también está contenido por prácticas que pueden ser subyacentes, contrapuestas, yuxtapuestas y hasta antagónicas de los demás sectores y actores intervinientes (Estado y mercado).

En el subtítulo anterior, se observó que el Estado y sus formas de intervención está contenida por diversas tramas que son variantes y cambiantes –según el momento en que lo veamos–, en la producción de bienes compartidos. En un primer momento aparece como el garante y capaz de proporcionar el aprovisionamiento de servicios públicos

necesarios tanto para el desarrollo industrial, así como también para la reproducción de la mano de obra, mientras que, por el otro, lo vemos como un actor desplazado por el mercado, quien se presumió como capaz de cubrir los vacíos que éste venía dejando. Sin embargo, recientemente se expusieron las diversas estrategias paralelas que la acción colectiva despliega para su acceso mediante la autogestión, en el cual se disputa sentidos, espacios e intereses.

### o Organizaciones Comunitarias y Autogestión.

Es posible que cuando pensamos en organizaciones comunitarias, lo hacemos asumiendo una definición fáctica, es decir, esta sostenida por una serie de hechos y prácticas relacionadas al aspecto colectivo y que llevan consigo una dimensión comunitaria. Sin embargo, tanto uno (colectivo) u otro (comunitaria), son términos absolutamente amplios en su contenido, en este sentido, resulta útil tomar desde la clásica obra de Ferdinand Tönnies (1979) titulada asociación y trabajo, la diferenciación de aspectos. El autor plantea por un lado, la comunidad como consecuencia de la interacción humana y por el otro, la asociación como una convención de carácter pública que coadyuva en los aspectos regulativos de esa interacción.

Desde la psicología social Seymour Sarason (1979) en relación a lo anterior, comprende a la comunidad como una red de relaciones, es decir, tanto Tönnies como Sarason, están apuntando sobre aspectos generales y amplios que podemos aplicar a una diversidad de organizaciones de disímiles naturalezas. Mismas que pueden llegar a ser dimensiones tan amplias como la ciudad propiamente dicha, también los asentamientos habitacionales, organizaciones religiosas, educativas, de solidaridad, entre muchas otras. Lo que significa que por su diversidad es posible hablar de diferentes tipos de comunidades.

Isidro Jariego (2004) asiente en comprender que desde una clasificación básica, se distingue dos aspectos relacionados a la comunidad, por un lado, como localidad y por el otro, como grupo relacional. La localidad representa un buen aspecto para referenciar lo que aquí se pretende, pues invita a vislumbrar un espacio territorial tan específico como un barrio, en donde, de acuerdo al mismo autor se pueden referenciar a organizaciones ancladas bajo esa lógica espacial, pero, tejidas en torno a un conjunto de objetivos y relaciones entre los miembros residentes de ese espacio geográfico.

Dicho entonces, se habla de organizaciones comunitarias como estructuras mediadoras entre el individuo con el resto, las cuales responden de manera localizada a un ámbito territorial específico y que, bajo la lógica de necesidades y objetivos comunes confluyen y aceptan las condiciones de regulación simbólica y/o formal, de esas relaciones establecidas entre individuos para su alcance. Se comparte la apreciación de Bermúdez-Peña (2010), en comprender que es un término poco conceptualizado y abierto a una amplitud de interpretaciones, inclusive como eslabón de una cadena de sentidos teóricos relacionados a una amplitud de pisos ontológicos que alcanzan a denominarlas como

“organizaciones populares, organizaciones de base, organizaciones locales, organizaciones de primer grado, organizaciones sociales comunitarias, organizaciones de la comunidad, organizaciones no gubernamentales comunitarias, organizaciones autónomas y con un mayor grado de complejidad, nos encontramos con conceptos como organizaciones del tercer sector, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales entre otros” (p.2010)

Sin embargo, más allá de los intentos de darle contenido teórico, se está refiriendo a organizaciones que se conforman como actores de gran relevancia. Mismos que son incorporados en el análisis e interpretación al proceso de urbanización en nuestro continente y sobre los cuales se han tejido un conjunto de formas de intervención política. Es decir, han sido actores integradores de aspiraciones, derechos y necesidades, portadoras de metas y objetivos claros para la resolución de problemas colectivos inherentes a sus comunidades, con capacidad de gestión, autogestión, movilización social e interpelación al Estado, que aun cuando estén signadas por diversas denominaciones, responden a una dimensión territorial específica, portadoras y reguladoras de relaciones sociales, capaces de direccionar y responder cuestiones colectivas (Cardarelli & Rosenfeld 2000)

En otro sentido pero relacionado a lo expuesto hasta ahora, es la dimensión autogestionaria de estas organizaciones. El término de autogestión, es recurrente en algunos autores que intentaron problematizarlo en la década de los '90, tal es el caso de Schteingart (1990) quien afirma que hasta entonces, ha sido muy poco desarrollado teóricamente desde la sociología urbana latinoamericana, idea compartida por Rene Coulomb & Cristina Sánchez (1992), quienes en sintonía comprenden que ello sucede



gracias a que hasta entonces, no se había presentado una necesidad de analizar las prácticas y técnicas sociales relacionadas al acceso de servicios públicos desprovistos por el Estado o el mercado.

A partir de un conjunto de experiencias mexicanas en torno a los servicios públicos, Coulomb & Sanchez (1992) problematizan la cuestión de la participación y la autogestión. Para ellos, existe un cúmulo de prácticas vinculadas a la participación ciudadana, llevadas adelante por organizaciones independientes una de otra<sup>25</sup> que demuestran distintas capacidades en la resolución de problemas colectivos, con recursos propios o la hibridación de ellos.

La autogestión es algo mucho más profundo que el simple aporte de mano de obra por parte de los miembros de la comunidad, sugieren Coulomb & Sánchez (1992). Se refiere a la aplicación y desarrollo de técnicas y métodos –si se quiere– alternativos a los desplegados por los modelos formales de administración pública, con lo cual no necesariamente se habla de una armonizada vinculación entre la autogestión y las convenciones tradicionalmente aplicadas por la institucionalidad estatal o del mercado. Es decir, las “prácticas de auto-satisfacción colectiva de necesidades cuestionan el papel que juegan en la gestión tecnocrática de los servicios urbanos la institucionalización de la planeación” (Coulomb 2003 p. 27). En otras palabras, está invitando a pensar y al mismo tiempo entender que son experiencias que desarrollan métodos y maneras propias de administración y dominio colectivo de sistemas y redes de servicios públicos.

Son métodos que se planifican, desarrollan e implementan desde las organizaciones de manera individual o en redes. Las mismas cuentan en su mayoría con sistema de apoyo provenientes de diversas instituciones como las universidades, ONG’s de asesoría técnica, que desde la década de los ’90 brindan apoyo sobre metodologías vinculadas a la resolución de diversas problemáticas que las comunidades presentan. Sin embargo, mismo Coulomb (2003) advierte que es necesario debatir sobre si se trata de una verdadera fase evolutiva de socialización y no sea cuestión de que se encamine hacia la profundización de la privatización de servicios públicos.

---

<sup>25</sup> Refiriéndose a la relación estrecha de ONG’s con organismos crediticios (FIMI y BM) o niveles de gobiernos, que a su entender son brazos funcionales que contrarrestan la autonomía de las organizaciones.

Por otro lado, Schteingart (1990) comprende que la autogestión surge como una práctica que, logra ser visibilizada en estudios relacionados a los movimientos urbanos y la participación ciudadana en las ciudades de Latinoamérica. Entendiéndose como organización de actividades sociales de diversa naturaleza, mismas que pueden asentar su base de acción solo en la producción, administración y/o prestación de servicios, inclusive en las tres, cuya decisión respecto a la conducción de las actividades son tomadas por quienes participan en ella, lo cual convierte al individuo como productor, administrador y consumidor al mismo tiempo. Cuestión que hace a cada miembro en sujetos activos, reconocedores de problemáticas comunes y participes de las soluciones dadas, visibilizándose con ello soluciones a las posibles diferencias que pueden emerger en la práctica entre quienes tradicionalmente toman las decisiones, quienes las ejecutan y sobre todo a quienes benefician.

Más adelante afirma Schteingart (1991) que la década de los '90, represento un momento donde se experimentaron diversas estrategias alternativas, las cuales en su hacer se confrontan con las formas de pensamiento y acción tradicional, “intentando un nuevo desarrollo y una forma de superar lo convencional” (p.131). Mismo en que las organizaciones enmarcadas dentro de la acción autogestora de la sociedad, se corre, aleja o desmarca de los cánones burocráticos y centralistas de administración pública, abriéndose paso, a un mundo de oportunidades donde la diversidad creativa de las mayorías es estimulada, siendo capaces de proporcionar respuestas estructurales a problemas de la misma naturaleza.

Lo anterior permite deducir –en principio– dos cosas, por un lado, para que la autogestión de las organizaciones comunitarias se vea fortalecida y pueda desarrollar nuevas capacidades, es necesario un cambio profundo en nuestros sistemas políticos. Lo cual requiere ahondar en las formas de descentralización y que ella impacte fundamentalmente en los centros de decisiones, que sea capaz de incorporar estos nuevos actores, disminuya las asimetrías existente entre ellos y se favorezca la disputa de espacios y sentidos dentro de la estructura estatal. Mientras que por el otro, es que, la comprensión del termino invita a la necesaria agudeza de que ella se visibiliza en un contexto de profundas contradicciones como lo fue la década de los '90 y que a su vez, ella no es comprendida como una acción anti – Estado, sino por el contrario, está claramente inmersa dentro de la lógica de funcionamiento estatal.

### **3.1. ARGENTINA Y ECUADOR: DOS PAÍSES DIFERENCIADOS POR EL CENTRALISMO Y FEDERALISMO.**

Josep Vallés y Salvador Puig (2015) comprenden que la conexión entre poder político y dimensión territorial, han dado paso a una diversidad de configuraciones de Estado. Misma que varía “según el grado de dispersión o concentración que presenta el ejercicio del poder” (p.173) y en función de ello, distinguen dos tipos de ideales que están contenidos entre Estados unitarios y Estados compuestos o federados, los cuales a su vez en sí mismo, cada uno van desarrollando y presentando distintos matices.

Juan Badía (1974), comprende que dentro de la categoría de unitario se encierra una importante variedad de tipologías, que a su vez dependerá del grado de descentralización que en su organización se establezca. Pero más allá de esto, el autor vislumbra que la característica central o uno de sus principales rasgos, es la integración de un centro decisorio sobre el cual gira el funcionamiento de las instituciones, satelita el ordenamiento y distribución geográfica y se construye una diversidad de simbologías capaces de orientar el comportamiento de las organizaciones (partidos políticos) que aspiran el poder. En otras palabras, cuando un Estado posee “sólo un centro de impulsión política y un conjunto único de instituciones de gobierno, constituye un Estado simple o unitario” (p. 17).

En este sentido, la organización política es única porque se concentra en un aparato gubernamental capaz de llevar adelante todas las funciones estatales y cuyo “ordenamiento constitucional es único” (Badía, p. 19). Mientras que el tipo de organización política, es capaz de unificarse, en palabras más o menos, las decisiones de los gobernantes conllevan a una especie de homogeneidad a todos los nacionales. Mientras que la organización política, conlleva al territorio geográfico a una forma de organización también homogénea.

En cuanto al Estado Federado, José Encinar (1995) comprende que resulta difícil en los actuales momentos, lograr una definición uniforme ya que, no se refiere exclusivamente al Estado compuesto por Estados. Sin embargo, consiente que hay una serie de características o elementos estructurales que son comunes a la diversidad de Estados que actualmente se configuran bajo este paraguas, entre ellas menciona las siguientes:

“1) Un estado Integrado por entes de base territorial con competencias no solo administrativas, sino legislativa y de dirección política.

- 2) Una distribución de posibilidades y medios financieros que responda al reparto de las funciones estatales.
- 3) Una participación de los entes con autonomía política en la organización central, a través de una segunda cámara, y en la ejecución de las leyes de dicha organización.
- 4) Una garantía de que las mencionadas características no pueden ser alteradas por ley ordinaria.
- 5) Un mecanismo de solución de conflictos derivados de esa particular estructura, que sea básicamente judicial.” (Encinar 1995, p. 278)

Es de advertir, que dichas características no son una definición en sí misma, sino elementos comunes, que en la práctica de cada Estado varía la implementación y comportamiento de cada una. Sin embargo “una constitución que da al Estado una estructura Federal significa siempre un compromiso entre fuerzas centrifugas y fuerza centrípetas y, por consiguiente, ese compromiso puede ser muy diferente en cada caso” (Encinar 1995, p.279)

En concreto, Vallés y Puig (2015) comprenden que entre otros elementos, la puntual diferencia entre centralismo y federación reside básicamente en la forma de distribución del poder político. Pues en Estados centralistas él descansa sobre un centro, mientras que en lo federados, se comparte entre instituciones con capacidad de control territorial diferentes, es decir, una especie de acuerdo para compartir el poder político y el control de espacios territoriales.

#### ○ Argentina país Federado:

La república de Argentina es un país de régimen federado, ubicado al sur del continente latinoamericano con una superficie de 3.761.274 Km<sup>2</sup>, haciéndolo el segundo país más grande, superado por su vecino Brasil. También limita con Uruguay, Paraguay y Chile, según también, datos oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (2018) su población es de 40.117.096 de habitantes y sus principales actividades económicas se asientan en la producción agrícola (principalmente en la soja y sus derivados), la

producción petrolera, seguida de otros sectores también muy importantes para su economía nacional.

Definida en el artículo 1° de su ley máxima o constitución nacional, como una nación regida por la representatividad republicana federal, definición per sé y que a priori plantea tres elementos en los cuales, los dos primeros son referidos más formas de gobierno y el último está caracterizando directamente a la representación del Estado, que a su vez esboza un tema relacionado al poder (gobierno) y territorio, este último descentralizado políticamente desde el punto de vista político y geográfico.

De acuerdo entonces, la configuración territorial indica que anterior a la presencia de la nación, preexistieron provincias que posteriormente se unifican bajo la figura de federación. Al respecto, Víctor Bazán (2013) sostiene que en origen fueron catorce (14) el número inicial de unidades territoriales que la conformaron y posteriormente, de manera progresiva se configuraron otras once (11) que dan como resultado, la disposición de veintitrés (23) provincias, quienes actualmente conforman al país. En este sentido, el artículo 5 de la ley máxima contempla que solo dentro de sus principios, declaraciones y garantías, cada unidad territorial dictará para sí una constitución propia.

Dicho de otra manera, aun cuando las veintitrés (23) provincias tienen importantes niveles de autonomía como para definir estamentos propios capaces de regir la vida política, económica y social, ninguna de ellas estará por arriba del Estado nacional, pues cada constitución provincial, se subsume a los principios, declaraciones y garantías de la ley máxima. Es de aclarar que al mismo tiempo, se destaca el hecho de que a lo interior de cada una de las unidades políticas territoriales, están a su vez divididas en municipios, cuya autonomía se garantiza en los preceptos de la ley máxima<sup>26</sup>, donde se estipula el alcance y limitaciones a nivel institucional, político, administrativo, territorial, económico y financiero.

Se puede afirmar entonces, que Argentina es un país federado con veintitrés (23) provincias y ciento setenta y seis (176) municipios (INDEC 2018), además de un Gobierno Autónomo ubicado dentro de la provincia capital de Buenos Aires. Este último por su ubicación geográfica e importancia política, tiene particularidades ajustadas, aunque también con poder de legislación propia, el apartado 129 de la constitución

---

<sup>26</sup> Se ve más claramente en el artículo 123.

comprende que a diferencia del resto, la figura ejecutiva reposa en la denominación de jefe de gobierno quien será electo mediante votación directa y secreta.

En cuanto a la configuración de poder político nacional, la ley máxima adopta la tradicional división de ellos. En la sección segunda del texto magno, se estipula no solo las funciones del poder ejecutivo, sino también, sus límites y capacidades de gobierno, siendo parte de su dominio político, el nombramiento de su tren ejecutivo, quienes serán los responsables de llevar adelante cada una de las secretarías, ministerios y demás instituciones dependiente del presidente. El poder legislativo, quien de acuerdo a la constitución nacional en su artículo cuarenta y dos (42) es bicameral (senadores y diputados), estará compuesto por representantes proporcionalmente electos de acuerdo a cada provincia y la ciudad autónoma de Buenos Aires<sup>27</sup>.

El tercer poder autónomo, compuesto por el Judicial y quien será ejercido por la corte suprema de justicia y demás tribunales inferiores. Más ampliamente definido en la sección tercera de la máxima ley, los condicionamientos y requerimientos para ser miembro, así como sus funciones, atribuciones y configuración institucional. Dicho entonces, con una clara división de poderes, autonomía, independencia y capacidad de control entre ellos, se afianza el sistema democrático que sirve de plataforma para dibujar las libertades y restricciones ciudadanas en su ejercicio.

#### ○ Ecuador: País Centralista.

Ubicado en la región noroccidental del continente y limítrofe con países como Colombia y Perú, Ecuador cuenta una superficie de 256.770 Km<sup>2</sup> y también de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC, 2020) con una población de 17.023.000. Dentro de sus principales centros urbanos se ubica la ciudad Capital de Quito y las más poblada e importante comercialmente hablando, Guayaquil. Su principal actividad comercial se acentúa en la producción del campo con productos de exportación como el banano, el cacao y las flores, así como la producción petrolera y otros sectores que retroalimentan la economía nacional.

---

<sup>27</sup> El artículo 46 estipula la proporción de representatividad.

En el artículo 1 de su constitución (2008), se define entre otros aspectos como un Estado democrático, unitario, intercultural y plurinacional, que se gobierna de forma descentralizada. Manifestándose como evidente que la interculturalidad y la plurinacionalidad, residen esencialmente en la importancia de la población ancestral, que hasta el día de hoy representativamente hablando existe, sin embargo, ni uno (interculturalidad) u otro (plurinacionalidad) menoscaban en la práctica el sentido de unidad del país, cuestión que se reafirma en el artículo 4 del texto.

La constitución ecuatoriana aprobada en el 2008, no habla de división de poderes sino de funciones que hacen la actividad estatal y que buscan fomentar no una relación de subordinación entre ellas, sino más bien, un sistema equilibrado de pesos y contrapesos. También rompe con los esquemas tradicionales planteados por Montesquieu y practicados por muchos Estados Nación en el mundo, al agregar dentro de la estructura unitaria de administración del estado, además de la funciones (poderes) ejecutiva, legislativa y judicial, las de transparencia electoral y transparencia y control social.

La constitución de Montecristi (como también es denominada), en su contenido de manera explícita plantea que la función ejecutiva, la cual es llevada adelante por la figura de un presidente y un vicepresidente, así como también la cartera ministerial designada por el primer mandatario, quienes de manera conjunta rigen, planifican y ejecutan las políticas públicas. En lo que refiere a la función legislativa, es denominada como Asamblea, la cual tiene una estructura unicameral y cuyos miembros es proporcional a la representación poblacional de cada unidad territorial, cabe destacar que la cantidad de asambleístas es aumentada adecuadamente de acuerdo al crecimiento poblacional. En cuanto a la función judicial, es administrada por la llamada Corte Nacional de Justicia y demás que se supeditan a ella.

Los novedosos poderes o funciones que se definen en la constitución, corresponden a la de transparencia y control, quien en su artículo 204 dispone que será encargado de controlar la responsabilidad, transparencia y equidad de las entidades y órganos del sector público y privado, al mismo tiempo, fortalecer la participación ciudadana así como el resguardo de sus derechos. Finalmente, la función electoral que se constituye como un poder autónomo capaz de garantizar el ejercicio de los derechos políticos, expresados mediante procesos de elección y sufragio.

En lo que refiere a su organización política territorial y su forma de gobierno, en el artículo 242 de la constitución de Montecristi, se aclara que estará constituida por Regiones, Provincias, Cantones y Parroquias urbanas y rurales, aunque en la práctica la configuración de regiones no se ha implementado. Posteriormente, en su numeral 252 establece que cada provincia será gobernada por un consejo provincial, que estará integrado por el prefecto quien es la máxima autoridad administrativa, un viceprefecto(a), alcaldes, concejales, siendo todos electos mediante votación directa y secreta, así como también integrará dicho consejo por un representante de las juntas parroquiales, este a su vez, que será seleccionado entre quienes dirijan dichas instancias.

De acuerdo al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2020), actualmente Ecuador está compuesta por veinticuatro (24) provincias, doscientos veintiún (221) cantones o municipios y mil cuatrocientos noventa y nueve (1499) juntas parroquiales. Todas unidades territoriales regidas por la constitución nacional y unificada en torno a ella.



### **3.4. ARGENTINA Y ECUADOR: HISTORIAS COINCIDENTES CON LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS.**

#### **3.4.1. Ecuador: Desarrollo Urbano y Su Historia Con La Organización Comunitaria.**

“Uno de los principales efectos de la explotación petrolera y el consiguiente desarrollo industrial y modernización capitalista de la sociedad ha sido la urbanización de la economía y de la población” (Vega 1986, p. 221), reflexión que realiza el autor con respecto al paralelismo que establece entre crecimiento urbano descontrolado y organizaciones comunitarias en Ecuador. Cabe destacar uno de los elementos coincidentes en otros autores como Guillaume Fontaine (2004), Nicolas Artero (2016), Teresa Quevedo, Manuel Moya y Mario Unda (1995), es el hecho de la participación comunitaria de manera organizada, por lo menos en el caso ecuatoriano, esta signado por una importante simbología heredada históricamente, fuertemente arraigadas y ancladas en las prácticas de la diversidad indígena que aún están presentes en la población.

El crecimiento urbano que experimenta las grandes metrópolis ecuatorianas desde principios del siglo XX pero que se ve profundamente acelerada y descontrolada después de la segunda mitad, produce que “las ciudades se vayan convirtiendo en los puntos nodales alrededor de los cuales se concentran la producción de la riqueza social, su apropiación individual y las contradicciones económicas y sociales que surgen en torno a su apropiación diferencial” (García 1985, p. 20). Es una realidad que no hace a un lado a principales ciudades como Quito, Guayaquil, Cuenca, Santo Domingo de los Colorados, las cuales se van transformando de manera muy rápida en grandes metrópolis, que a su vez, germina un espacio de contradicciones de dos fuerzas que irónicamente se complementan y que son, renovación y expansión urbana.

Afirma Carlos Orbe (1983) que

“El desarrollo y crecimiento de las ciudades es un fenómeno propio del sistema capitalista, ya que es a partir del desarrollo y concentración de las fuerzas productivas, y de los mercados en las ciudades, como se dinamiza la acumulación del capital. Siendo esta la causa del crecimiento acelerado y caótico de algunas ciudades de nuestro país” (p.139)

Se comparte además con este autor, su apreciación sobre que el proceso de urbanización de América Latina y por correspondencia la realidad ecuatoriana. Sostiene que ella difiere de los países más desarrollados o también los europeos, en cuanto que la ciudad no responde a las transformaciones que genera un desarrollo industrial previo, sino más bien, se manifiesta en relación al desarrollo y concentración de fuerzas que aparejan un incipiente y muy sectorizado crecimiento industrial. Siendo ello, la razón central del desordenado y descontrolado urbanismo, el cual se va tejiendo “en torno a las necesidades de la acumulación capitalista: zonas industriales, redes viales, distribución de redes y servicios públicos etc.” (Orbe 1983, p. 140)

Ampliando lo dicho, García (1985) se refiere a renovación de los principales centros de las ciudades, las cuales se ven convulsionadas por la concentración humana y la ocupación de nuevos moradores, que en aras de lograr inserción laboral se mueven del campo a las ciudades. Ahora bien, ella es referida “al explosivo proceso de expansión que define la nueva forma metropolitana” (García 1985, p.21), misma que se caracteriza por una representación especulativa sobre los costos de arrendamientos, compra de terrenos, casas y/o departamentos, lo que ocasiona que aquellos con menos recursos, sean desplazados hacia las periferias de las ciudades.

Ciudades modernizadas e incluso transformadas, afirma Vega (1986). Con la principal característica de que las clases sociales fueron apropiándose a su manera de la distribución espacial, misma que dependió de las posibilidades de consumo cada uno, en otras palabras “esencialmente por el lugar que ocupan en la producción, de manera que, dentro de las muy repetidas heterogeneidades fueron creándose zonas homogéneas socialmente diferenciadas” (p.222). Dicho de otra manera, la transformación de la ciudad estuvo acompañado de la una diferenciación espacial según la pertenencia de clase social, siendo entonces que las periferias de las grandes ciudades, represento un lugar que por su condiciones y costos asociados a la renta y uso de las tierras, se relega a la población con menores recursos económicos.

En este sentido “se obliga a los grupos más pobres de la población a localizarse en áreas de renta nula o muy baja y por tanto carentes de todo tipo de infraestructura, equipamiento urbano y servicios en general” (García 1985, p.21). Lo dicho permite comprender y al mismo tiempo contemplar que mientras el crecimiento urbano se hace incontrolado, además de que urbanísticamente se va diferenciando socialmente, el espacio ocupado por los sectores pertenecientes a los trabajadores, es relegado a lugares desprovistos de toda

planificación, carente de condiciones mínimas que hacen posible la vida en comunidad, es decir, de servicios y/o aprovisionamientos colectivos.

Vega (1986), García (1985) y Orbe (1983), coinciden en sostener que las comunidades asentadas en las periferias de las principales ciudades, en terrenos desprovistos de todo servicios público, generó importantes contaminaciones de ríos cercanos a los cuales se arrojaban los desechos sin el menor tratamiento y cuidado y hasta de los cuales se hacían tomas clandestinas de agua potable. “El acceso a la electricidad se realizaba mediante tendidos improvisados, clandestinos e ilegales, lo que generaba grandes problemas en su calidad (Orbe 1983, p. 98), mientras que “el acceso al agua comúnmente se hacía directo de los ríos o ilegalmente a redes” (García 1985 p.114) y en casos totalmente carentes de alternativas como la mencionada, “se construían pozos sépticos y el agua era comprada mediante cisternas por los vecinos” (Vega 1986 p. 55). Características todas que convulsionaron la capacidad instalada de provisión de servicios públicos existente, lo que empeoraba su calidad y acarrea problemas nuevos relacionados a la salud pública.

Siendo un hecho aceptado las condiciones de crecimiento urbano desproporcionado, acelerado y para nada controlado, así como las consecuencias relacionadas a la precarización de servicios públicos, las organizaciones comunitarias se convirtieron en el principal centro de movilización colectiva. En el sentido de que dicho contexto, ellas hacen posible despertar y reavivar prácticas ancestrales que si bien, estaban diluidas por la diferenciación geográfica y organizacional, aún seguían presentes en el imaginario colectivo. En torno a ello Oswaldo Hurtado y Juachim Herudek (1974) hablan del despertar del sentido colectivo ancestral como forma de expresión de necesidades y resolución de ellas.

Hurtado y Huredek (1974) se refieren al crecimiento de experiencias de organizaciones comunitarias, las cuales se reproducen como consecuencia de la expansión que experimenta las principales ciudades y que produce importantes cordones de marginalidad y consecuentemente, precarización de servicios públicos. Ahora bien, queda claro que la ocupación y desarrollos habitacionales sin planificación y orden urbano están aparejados de por lo menos de dos características, una de ellas, la clara diferenciación de clase social según la ubicación geográfica que en que se habite y la otra, de que la ocupación de espacios alejados de los centros comerciales e industriales de las ciudades, se realiza en terrenos sin condiciones mínimas de habitabilidad.

Las características presentadas anteriormente, aunado a la crisis de los '70, plantean una situación que deja al Estado en una difícil condición financiera, la cual dificulta su capacidad de respuesta (García 1985). En otras palabras, el crecimiento poblacional al margen de las ciudades principales, en terrenos con ninguna provisión de servicios públicos y sin todo tipo de planificación, provoca además, un importante desorden que cristaliza una desproporcionada diferenciación espacial la encarecen las inversiones que dichos asentamientos requieren para su habitabilidad. Ante tal panorama, es consensualmente aceptado por diversos autores, la reproducción de organizaciones de tipo comunitarias, integradas por moradores de la comunidad, bajo el objetivo central de alcanzar las condiciones necesarias que contribuyen a la vida en común y que están asociadas a los servicios públicos.

Queda claro que los asentamientos marginales a las ciudades se desarrollan en condiciones adversas a la habitabilidad y que a su vez deja a sus nuevos moradores frente a un cúmulo de reveses y problemas. A criterio de Edison Cárdenas (2018), no solo provoca un crecimiento numérico de las organizaciones barriales<sup>28</sup> hecho que las visibiliza, sino que además se relacionan con el desarrollo de un conjunto de instituciones sociales que simbólicamente van moldeando la vida en común. Tal cuestión la ilustra más ampliamente Vega (1986), al comprender que aunque parezca una ruptura lingüística a la comúnmente usada, la “auto-denominación” que se dan los miembros como sentido de pertenencia es la de “morador” o “vecino”, “en tanto habitantes de un espacio determinado” (p.223) que además, también autodenominan como barrio.

“Los habitantes de los barrios populares en Quito y otras ciudades se ven a sí mismos como moradores y el trato que se dan es de vecinos” (Vega 1986 p.224). En otras palabras, en torno a la distribución espacial y construcción de vidas en común, hay un conjunto de factores que van tejiendo el sentido de identidad, cuestión que aunado al cúmulo de carencias asociadas a la inexistencia de servicios públicos, entre otros aspectos en común (como por ejemplo la situación laboral y salarial), abren paso a la conformación espontánea, amorfa, sin estructura jerárquica e informal, de agrupaciones de vecinos que se reúnen en espacios comunes para tratar problemáticas relacionadas.

---

<sup>28</sup> Fenómeno que a su criterio y como tal, responde a un merecido estudio particular pues las organizaciones de esta naturaleza no comienzan a existir con el descontrol en el crecimiento urbano, sino que su origen es mucho más antiguo y relacionado con herencias ancestrales.

En función de lo dicho, es como se visibilizan la emergencia de “organizaciones barriales, entendiendo como tales a todas aquellas que surgen en los barrios, impulsadas por los vecinos, y que tienen una finalidad más o menos definida como social” (Vega 1986, p. 224). En este sentido, García (1985) en sintonía con Vega (1986) y Cárdenas (2018), comprende que la acción colectiva se configura en una herramienta útil y reducto de luchas orientadas por reivindicaciones asociadas a dotación de servicios públicos de habitabilidad, estabilidad laboral y contraer la violencia urbana.

Al tiempo, García (1985) también comprende que la “organización de moradores” (como fueron denominadas a las organizaciones barriales) corresponden a dos momentos de la historia ecuatoriana. El primero de ellos que llega hasta finales de la década de los ´70 que es cuando se reconoce la formalización legal para su reconocimiento estatal, tiempo caracterizado por una larga trayectoria de ellas que logró, entre otras cosas un connotado reconocimiento y legitimación social de base, “tanto por el carácter contestario que adquieren frente a los gobiernos de facto que suceden durante estos años, como por su representatividad respecto a los intereses de los vecinos que en ellas participan” (García 1985, p. 25).

En función de lo dicho, cabe destacar que el aspecto resaltado y relacionado al carácter contestatario de las organizaciones de moradores, responde a la pendulación experimentada en el sistema político durante las dictaduras y democracia entre 1934 y 1972. Periodo de tiempo, en que resaltan presidencias de José María Velasco Ibarra, con el lema “denme un balcón y seré presidente”, la historia le otorga el título de uno de los políticos más influyentes del siglo XX, pues gobernó cinco periodos, siendo autoproclamado en dos de ellos como dictador pero solo cumpliendo el tiempo establecido por mandato constitucional en un ciclo (Vázquez 2006).

Es de entender que ellas (las organizaciones comunitarias) lograron posicionarse como actores de resistencia y lucha a los embates que el régimen político ecuatoriano experimento, al tiempo que no se desligaban de su búsqueda, pues como acción colectiva con fines y objetivos unificadores, destinaban también importantes esfuerzos a la consecución de equipamientos colectivos. Cuestión que aunado a su rol como actores políticos, “pasan a asumir mayores niveles de exigencias ante el Estado. En término de las actividades y funciones, llegan inclusive a cuestionar la propia política urbana municipal” (García 1985, p. 22).

Cabe destacar que García (1985) y Vega (1986) convienen en comprender recurriendo a denominaciones diferentes, que este periodo de la historia represento un momento particular de las organizaciones comunitarias. En cuanto a que el primero, comprende que la mitad del siglo XX, fue momento de constitución de las organizaciones de moradores, mientras que el segundo autor, recurre en palabras más o menos a reconocer ese lapso de tiempo como el periodo de institucionalización de ellas. Siendo coincidente también, su reconocimiento como actores con capacidad de movilización social y fuerza política, pero además, importantes representantes del interés colectivo y sus aspiraciones, logrando materializar resaltantes logros asociados a la construcción y hasta cierto punto, consolidación de condiciones urbanas para esos nuevos cordones marginales a las grandes ciudades, que tímidamente ya se venían creando de manera desordenada y para nada planificada.

En cuanto a la reconstitución para Vega (1986) y segundo periodo para García (1985) de las organizaciones comunitarias en Ecuador, son denominaciones dadas por cada uno, para referirse a otro momento que su vez asocian a dos factores. Por un lado, la explosión repentina del crecimiento urbano que se duplica en menos de 10 años, hecho que produce un abismal desproporción con respecto al estadio anterior, como consecuencia de la falta de control y, por el otro, el retorno a la democracia. Este último, representó la oportunidad para moradores que fueron reprimidos ante cualquier intento de agruparse durante las dictaduras y la conformación de otras nuevas organizaciones, las cuales son asociadas a nuevas ocupaciones de terrenos.

Sobre el crecimiento urbano acelerado, García (1985) sostiene que entre 1976 y 1985, la proporción de crecimiento durante estos casi 10 años, es de aproximadamente el 50% de las que existían. Cabe entender además, que como consecuencia de ese acrecentamiento poblacional y geográfico, la demanda por equipamientos colectivos y prestación de servicios se aumenta de manera muy considerable, a tal punto que las formas de organización colectiva mutan (en términos de Vega), sectorizándose o especializándose en dispositivos que luchan por la reivindicación como salud, educación, tierras, acceso al agua, empleo, entre otros, sin olvidar el hecho, de las diversas maniobras clandestinas, ilegales y por fuera de la institucionalidad estatal o del mercado, que las comunidades desarrollaban para su acceso.

A resumidas palabras, el retorno de la democracia vino acompañada de la inversión privada y con ello, la explosión del crecimiento urbano y la insatisfacción colectiva de

diversas necesidades, entre ellas, aquellas asociada a la dotación de equipamientos colectivos. Convirtiéndose estos factores, en caldo de cultivo que provoca una efervescencia organizativa, especializada y sectorizada, “Las formas asociativas de las más disímiles han hecho su aparición y se reproducen día a día y por todas partes: comités barriales y juntas pro mejoras, organizaciones juveniles, clubes deportivos y asociaciones culturales, organización de mujeres y federación de barrios, cooperativas y precooperativas de viviendas” (Vega 1986, p. 228). Todas ellas, con una naturaleza reivindicativa a necesidades colectivas siendo la respuesta más eficaz por parte de los moradores y sus organizaciones, la interpelación al Estado por la satisfacción de ellas.

En lo específico a la federación de barrios, reconocidas como comités barriales por Julie Massal (2006), comprende que son organizaciones de segundo grado. Mismas capaces de albergar en su seno, a un número determinado barrios circundantes a un sector geográfico determinado y su vez, son quienes formalmente elevan al Estado la diversidad de necesidades presentes en el nicho territorial al cual representan. Con lo cual, ellos se conforman en sujeto de representación de diversas organizaciones y con capacidad de negociación sobre los intereses.

Para la escogencia de los representantes de los comités barriales, se teje toda una simbología capaz de orientar la voluntad colectiva sobre los que consideran los más capaces. En otras palabras, los moradores se orientan en seleccionar aquellos individuos mejor posicionados socialmente, con mayor solvencia económica respecto al resto, instruidas, aquellos que por su trabajo demuestran mayores capacidades de negociación o contactos adecuados con funcionarios públicos y centralmente, la relación con los partidos políticos de gobierno en turno, (Quevedo, Moya y Unda (1994).

Bajo este comportamiento de escogencia de los representantes en los comités barriales, sucede un fenómeno que popularmente se le domina como “caciquismo”. Son prácticas implementadas por líderes vecinales, que siendo dueño del capital simbólico descrito anteriormente y dada la progresiva relación con los partidos políticos sostenida en el tiempo, durante procesos de escogencias se cristaliza las relaciones de dependencias y lealtades por favores recibidos, lo cual permite que dichas contiendas electorales vecinales, en muchos casos sean manipuladas o el voto sea ejercido por vías de coerción y/o coacción. En otras palabras, el caciquismo es una práctica que da garantías de permanencia en el poder de dichas organizaciones pero además, el cacique responde como operador político a nivel territorial de algún partido (Massal, 2006).

El principal beneficio que los vecinos consiguen en las organizaciones de moradores y los comités barriales, es que en dichas instancias de intermediación entre el Estado, los partidos políticos y los vecinos, se materializan importantes logros vinculados al desarrollo de infraestructura urbana, tales como canalización de aguas residuales, tendidos de redes de agua potable y electricidad, adoquinado de vías y posteriormente, construcción de hospitales de atención primaria de salud, escuelas, entre muchos otros servicios (Torrez & Manjarrez 2017).

#### o Neoliberalismo y las Organizaciones Comunitarias en la Búsqueda de Reivindicaciones.

Carlos Cabrera (1997) reconoce que a partir de la década de los '80, con la profundización de la crisis económica y la implementación de cambios en las prácticas aplicadas por el Estado, se plantea un quiebre en cuanto a las formas de manejar el vínculo con la sociedad civil, particularmente con las organizaciones comunitarias. “los años de los ingresos fáciles y de los precios altos del petróleo concluyen en esta década” (p.24), y con ello un giro de 180° en las formas de practicar las políticas públicas, pues el país se sumergía en una profunda crisis que llevo a Ecuador hacia una importante pérdida en su capacidad institucional, cuestión que se vivió durante en este decenio y se profundiza en los '90.

Si los '70 con el retorno a la democracia represento un momento explosivo hacia la diversificación y especialización de organizaciones comunitarias, entre los '80 y los '90, fue entonces, la década de las ONG's, pues ellas se incrementan en un 80%<sup>29</sup> con respecto a las que existían hasta entonces (Cabrera 1997). En otras palabras, el desmantelamiento del Estado y su desplazamiento en actividades que tradicionalmente había intervenido, desprotege y vulnera a importantes sectores sociales que son acogidos por dichas organizaciones. Tal situación es consecuencia de la implementación a raja tablas de las recomendaciones de los organismos multilaterales de asistencia crediticia, lo cuales “sugerían” – entre otras cosas– la revalorización de la sociedad civil, siendo “las ONG's una respuesta positiva a las orientaciones de los organismos de cooperación internacional” (Cabrera 1997, p. 26)

---

<sup>29</sup> Cabe resaltar que Cabrera (1997), identifica la existencias de este tipo de organizaciones desde principio del siglo XX, vinculando a organizaciones de ayuda social, atención de ancianos, cuidado de la familia, entre otras



Son este tipo de organizaciones que ante la falta de transparencia, eficiencia y eficacia, en el uso de los recursos públicos, quienes reciben, administran y transfieren fondos para atender demandas y necesidades que las comunidades a través de sus organizaciones de primero y segundo grado (la de moradores y los comités de barrios). Con el seudónimo de apoyo técnico, promueven formas de participación comunitarias, las cuales, más que cuestionar el desplazamiento del Estado en sus funciones y la supremacía del mercado, ellas estaban orientadas por su intervención como meros instrumentos de recolección de información en campo, levantamiento de datos y elaboración de proyectos sociales.

Desde un discurso sumiso y legitimante de las ONG's, Cabrera (1997) lo comprende como una forma de hacer más democracia con mayor participación del ciudadano en los asuntos públicos. Apreciación que carece de todo sentido crítico y reaccionario, al relegar la acción colectiva como instancias despolitizadas que encuadran con total precisión a los fines perseguidos por los organismos multilaterales en el desarme del Estado, en su rol garante de derechos, ejecutor e interventor de la vida social. Inclusive con cierto beneplácito, contempla el desmantelamiento del Estado (oficinas, dependencias y personal técnico) y la delegación de responsabilidades en estas instancias.

Entre tanto, Carlos Becerra (2001) reconoce que la supremacía del mercado y la transferencia de responsabilidades del Estado hacia las ONG's, representó una importante limitación en la autonomía de las organizaciones comunitarias. En cuanto a que, ellas llegaron a ejercer importantes formas de control y supervisión de sus actividades, contrarrestando y minimizando socialmente cualquier disidencia sobre el funcionamiento del sistema. Sin embargo, el ahogo social, los niveles de exclusión y la insatisfacción de las comunidades sobre sus necesidades históricas, convierte a estas organizaciones, junto a muchas otras como las de tipo indígena, en un escenario de gran relevancia, tal como sucedió en las épocas de dictadura.

Finales de la década de los '90, es el momento del retorno masivo de protestas a la calle. A tal punto que

“los derrocamientos presidenciales de Abdalá Bucaram en 1997, de Jamil Mahuad en enero del 2000 y de Lucio Gutiérrez en abril del 2005, pueden ser leídos, en parte, como resultado de las masivas movilizaciones de diversos sectores opuestos a las reformas de ajuste estructural y por la profunda crisis que ha venido agravando el país.” (López 2002, p.106).

A entender de López, las crisis políticas experimentadas durante este largo periodo tuvieron su punto final en el año 2005. Momento en que la convulsión social era insostenible, misma que se expresaba mediante protestas de diversos tipos y naturalezas diferenciadas, por un lado los educadores del país que acompañado de sus gremios exigían frenar el avance de la privatización del sector, así como mejoras salariales. Por el otro, los llamados trancones vecinales, que se convertían en manifestaciones espontaneas de vecinos que cerraban las calles, quemaban neumáticos, practicaban intentos de saqueos y cuya lucha representaba la insatisfacción de necesidades que no habían sido resueltas, mismas que se relacionaban a servicios (en el caso de que ellos no existieran) y los altos costos (donde sí existían) que excluían a grandes grupos sociales por su incapacidad de pago.

El movimiento indígena, tan protagónico e importante como los demás sectores y a juicio de López (2002), en estos momentos se convirtió en la principal fuente de inspiración para el resto de actores que levantaban su protesta y así lo hicieran con más fuerza. Para este importante grupo social de Ecuador, dichas acciones que eran motivadas por la indiscriminada explotación de los recursos naturales, el maltrato a la tierra y la privatización de recursos como el agua, la electricidad, salud, educación, entre muchos otros de los cuales el resto de la población no eran ajenos. Es decir, ellos indirectamente implementaron mecanismos de gesta, lucha y resistencia contra el modelo neoliberal, que no eran distinto al resto.

A resumidas cuentas, las organizaciones comunitarias hasta entonces son transversales al proceso de crecimiento urbano en Ecuador. Mismo que sucede en dos momentos políticos diferenciados y en la cual ocupan en uno y otro, posiciones y roles distintos pero al mismo tiempo son continuas. Por un lado, como centro de operaciones que emergen de manera espontánea, amorfa, desestructurada y que aglomera intereses colectivos vinculados a la carencia servicios públicos, mismos que gracias la expansión demográfica asentada en los márgenes de las ciudades carecían de todo tipo de infraestructura. Por el otro, como factores de resistencia política, capaz de movilizar socialmente en torno a la búsqueda de reivindicaciones vinculadas a la dotación de servicios públicos, al tiempo que luchan por la restitución de la democracia.

Paralelamente, ya restituida la democracia sus búsquedas no cesan, por el contrario, gracias a sus resultados en el ámbito político pero fundamentalmente en el alcance material de bienes colectivos y consolidación urbanística (aunque igualmente

desordenada) de sectores, las organizaciones se multiplican y sectorizan, llegando inclusive, a conformar agrupaciones de segundo grado. Mientras que durante este periodo, también pasan a convertirse en un actor político diferenciado, estrechamente vinculado a los partidos políticos (este particular será tratado puntualmente en el siguiente apartado) pero que con el desmantelamiento del Estado y la llegada de las ONG's estuvieron muy cercanas a ella, sin que esto haya representado un factor de dependencia continuo, ello debido, a que a finales de la década de los '90 dichas organizaciones (las comunitarias) crean rupturas y se suman a la sincronía de protestas relacionadas y emprendida por el resto de colectivos, que a su vez se representaban en una diversidad y multiplicidad intereses grupales pero de distintos grupos.

- **Las Organizaciones Comunitarias y los Partidos Políticos.**

Tímidamente anteriormente se hizo mención a la intervención de los partidos políticos dentro de la vida de las organizaciones comunitarias. Al respecto Natalia Arias Rendón (1995), nos plantea una interesante cuestión que se sintoniza con lo dicho, al comprender que la historia política del Ecuador, durante el siglo XX se divide en dos periodos. Por un lado casi medio siglo de dictaduras, momento caracterizado por el desconocimiento, la clandestinidad y resistencia de las organizaciones partidistas, junto a otras que si bien sus objetivos no radicaban en la consecución poder, ejercían una importante influencia.

En coherencia, como entes capaces de movilización social, de resistencia y lucha por la democracia, entre la diversidad de organizaciones mencionadas por Arias (1995), se refiere en específico a las de índole comunitario. Mismas que a su criterio, con el derrocamiento de las dictaduras vividas salen fortalecidas, pues materializaron y demostraron capacidad de gestión y consecución de dotación de servicios públicos, al tiempo que unían esfuerzos junto a otros actores para lograr la democracias. En otras palabras, logran visibilizarse como actores con doble dimensión de acción, como gestores y corresponsables de los servicios públicos, así como también como actores políticos con capacidad de movilización social.

Sin embargo, ya en democracia, la capacidad de dichas organizaciones no pasa desapercibida. Dado que las reglas del juego político cambian, así mismo sucede con las relaciones que se establece con las comunidades y sus mecanismos de representación. Para 1986 afirmó Vega “si en tiempo de dictadura hipócritamente atendían las demandas

de las comunidades como medio de calmar el clima político, en democracia los partidos políticos canalizan sus demandas a fin contener su acción y evitar alteraciones sociales” (p. 269).

La afirmación anterior, es correspondencia a la descripción que realiza Vega (1986) cuando se refiere a protestas reconocidas y puntuales. Como por ejemplo las sucedidas en abril de 1978 con la popular guerra de los 4 reales, que respondía al alza del costo del transporte urbano y que levanto ciudades como Quito, Guayaquil y Cuenca, también las manifestaciones violentas que progresivamente se fueron generando entre 1982 y 1985, donde las mismas ciudades convulsionaban por la baja calidad e insuficiencia de servicios como electricidad, agua potable, pavimentación de redes viales, entre otros.

Por otro lado García (1985), sostiene que aún ya entrada la década de los '80, las organizaciones barriales se resistían a ser instrumentalizadas por los partidos políticos. Con una postura donde ellas a través de sus dirigentes entendieron que

“los vecinos y moradores deben generar formas orgánicas alternativas, conservar siempre su autonomía con respecto al Estado, los partidos políticos y otras organizaciones de frente de lucha elegir y remover a sus dirigentes y mantener una militancia partidista como una decisión individual y no de la organización.” (p. 105)

Sin embargo, lo planteado es posible hasta mediados de los '80. Simón Pachano (2007) plantea que dicha situación descrita anteriormente se convierte en un escenario de contradicciones. Pues si bien la mayoría de los Partidos Políticos de diversa tendencias ideológicas, reposan sus bases en el pueblo y sus aspiraciones, no menos es cierto, que la mayoría de ellos recurren a las organizaciones barriales de distintas naturalezas para captar votos en tiempos electorales y convertirlos en brazos de acción territorial. Al tiempo que de acuerdo al partido gobernante, también serán las prebendas y reivindicaciones otorgadas a las organizaciones.

Indirectamente, Pachano está planteando que los partidos asumen a las organizaciones barriales en función de tres aspectos. Por un lado, como epicentro de captación de votos, también como apéndices de ellos en territorio y finalmente, como potenciales clientes<sup>30</sup>. Todas ellas se convierten en un problema en la medida en que los vecinos difieren en su

---

<sup>30</sup> Esta última para comprender el rol intermediador entre la sociedad y el Estado que se le otorga en capítulos anteriores.

postura política, pues de no ser simpatizante del partido promovido electoralmente por la organización comunitaria en tiempos electorales, genera una forma de identificación política que desagrada sobre el resto y que además los hace vulnerable.

En cuanto a que las organizaciones comunitarias se van convirtiendo en apéndices territoriales, es una dimensión que agrava aún más la situación descrita anteriormente. En cuanto a que los referentes o dirigentes vecinales (caciques) convierten a sus organizaciones en un núcleo de militantes partidista, que aleja cualquier posibilidad de agrupar al resto de moradores que no asienten la filiación de los dirigentes. Lo que David Gómez (2014) denomina (palabras más o menos) como la ruptura del pluralismo participativo de las organizaciones barriales, misma que más allá de convertirse en un aspecto positivo para ellas, irrumpe con la legitimidad social que históricamente había tenido.

Sobre la tercera característica, en cuanto a la organización comunitaria convertida como potenciales clientes. Víctor Breton y Francisco Pascual (2003) lo explican de manera más precisa. En tanto que sostienen que las reivindicaciones de tipo colectivo, fundamentalmente aquellas que se anclan en la lucha emprendidas por las organizaciones comunitarias (junta de moradores ligas barriales, de cultura, deportivas, salud, entre muchas otras), son otorgadas solo a las que se identifican con el partido de gobierno. Segregando con ello, a todas aquellas que no se hermanen política y electoralmente, lo cual convierten a todos los derechos legalmente reconocidos, en una cuestión favores otorgados y de la que esperan lealtad y fidelidad electoral, tanto en militancia como en votos electorales.

Breton & Pascual (2003), recaen en una apreciación más específica aún y que se comparte. Lo descrito hasta ahora permite englobar de forma precisa, un importante desgaste de identidad colectiva, pues si bien el interés unificador de las organizaciones de tipo barrial en lograr mejores condiciones de vida para todos se mantiene, al mismo tiempo, se dispersa y hasta deslegitima socialmente. Hecho que se ve agudizado en la medida en que los partidos políticos como instancias de representación política se desprestigian, arrastrando con dichas organizaciones.

Ante tal situación, además del desmantelamiento del Estado y la aparición de nuevas ONG's ya entrada la década de los '90, se desarrolla un escenario confuso dentro de las comunidades. La aparición de ellas (ONG'S) se convierte en un reducto para renovar la

dirigencia vecinal, evitar la clientelización del Estado y acceder a recursos financieros que permitan solventar necesidades persistentes. Sin embargo

“el engaño duro poco, pues los moradores comunitarios comenzaron a vivir encarnizadamente los efectos de las privatizaciones, que aparejadamente encareció los servicios públicos en lugares donde ellos existían, imposibilitó el acceso donde no los había, gracias a que la rentabilidad de la inversión no era consecuente con la capacidad de pago de los moradores y el desempleo, que finiquitó la hondura de la herida.” (Breton & Pascual 2003, p. 277)

Siendo entonces, la situación política y económica del Ecuador cada vez se agudiza más. Desde el punto de vista político, los partidos políticos carecen de toda legitimidad y credibilidad social, siendo absolutamente insostenible la estabilidad institucional que reposaba bajo un régimen representativo y cuyo epicentro de movilización se anclaba en el sistema de partidos (Mainwaring & Bejarano 2008). Quienes en un intento maniqueo por recuperar la deseada estabilidad del sistema, para el año de 1995 convocaron a la formulación una nueva constitución que más allá de lograr los resultados deseados, profundizó y desacreditó a todas luces, la crisis de gobernabilidad que vivía el país (Acevedo & Nigrini 2017).

Mientras que la situación económica era aparejaba la crisis política. El colapso en los precios del petróleo para finales de la década de los '90, la crisis internacional financiera y la quiebra de los bancos privados en el país (Larrea 2004), fueron algunos de los topes que recrudecieron el panorama. Todo esto repercutió directamente en el crecimiento del desempleo, hiperinflación, degradación social, altas tasas de emigración y por supuesto, desmejora en la prestación de los servicios públicos (en redes ya establecidas) y exclusión total de aquellos sectores que no los poseía, convirtiéndose un escenario donde las organizaciones de diversas naturaleza, entre ellas las comunitarias, se apoderan de la calle como escenario de lucha y resistencia por un cambio político.

En un buen intento de mejora a la conflictividad social y política, así como de un giro sobre el sistema político en conjunto, asume en el año 2007 un gobierno de corte progresista, encabezado por Rafael Correa (Acosta 2010). Junto a él, la materialización de la nueva constitución, la cual entre otras cosas novedosas plateó una ruptura con los viejos esquemas de representación y muta hacia una democracia participativa, que viene

a oxigenar y aperturar espacios de participación dentro de la estructura estatal a una diversidad de movimientos y organizaciones sociales.

Bajo el seudónimo de “revolución ciudadana se resumía la refundación del Estado mediante la convocatoria a una asamblea constituyente” (Ortiz 2018 p. 529). Misma que se sostuvo sobre fuertes críticas al sistema político representativo y de partidos, así como el manejo de la economía de corte neoliberal que además garantizaba la antigua constitución, Ortiz sostiene que fueron importantes las innovaciones que dicho texto trajo consigo, sobre todo en cuanto a redimensión del Estado y su presencia en economía, referente a derechos y garantías ciudadanas, así como las formas directas de practicar la democracia.

Juan Echeverría (2011), entiende que con el reconocimiento de un conjunto de derechos fundamentales y la incorporación de la dimensión participativa del ciudadano y sus distintas representaciones organizativas, se está allanando el camino hacia una nueva gobernanza. En materia de servicios públicos en general y en la gestión del recurso hídrico en particular, en el artículo 318 del texto constitucional, establece un dominio cierto del Estado sobre ellos, sin embargo en casos donde la situación así lo amerite, también permite su manejo bajo organizaciones comunitarias y el desarrollo de alianzas público – privadas. En otras palabras, se oxigena y apertura en el reconocimiento de prácticas sostenidas por las organizaciones de índole comunitaria y configuradas bajo diversas figuras legales como Juntas de agua, cooperativas, asociaciones civiles, entre muchas otras, que han intervenido en su gestión, administración y prestación de él.

Henry Martínez, Hernana Yaguana y Nathalie Reconred (2018), convienen en sostener que desde la constitución de Montecristi se amplían los espacios de intervención ciudadana en asuntos públicos. Destacando el hecho de que si bien se oxigena a una diversidad de organizaciones que históricamente han existido y forman parte del quehacer colectivo, las organizaciones comunitarias en particular se ven fortalecidas. Tal apreciación es correspondencia a la obligatoriedad que llama la constitución al implementar una diversidad de políticas como el presupuesto participativo, entre muchas otras, donde tienen la oportunidad de incorporar directamente y sin intermediación alguna ante el Estado más que la organización misma, problemas comunitarios que requieren atención e intervención.

Ya no son los partidos políticos y las ONG's quienes tienen la capacidad de mediar entre el resto de la sociedad civil y el Estado, ya que es clara

“La idea de un Estado dispuesto a reconocer la existencia de una diversidad de organizaciones extraestatales con capacidad de intervención directa sobre lo público, es un escenario de posibilidades para una diversidad de organizaciones sociales, entre ellas las de carácter comunitario” (Finzi 2020, p. 197).

En otras palabras, se reconoce la intervención de un conjunto de organizaciones que han destinado esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de las comunidades y que han mantenido a lo largo de la historia un rol protagónico. Se les concede inclusive personalidad jurídica y se les da apertura en espacios en el reconocimiento de problemáticas, planificación, ejecución y control de políticas públicas, a organizaciones como las históricas estructuras de organización de moradores, comités barriales, juntas administradoras de agua potable, cooperativas de servicios públicos, entre muchas otras (Finzi 2020)

### 3.4.2. Argentina: Desarrollo Urbano y su Historia con la Organización Comunitaria.

Pareciera existir cierto consenso entre autores como Nicolás Quiroga (2013), Hernán Ouviaña (2003), Daniel García y Juan Delgado (1989), entre otros, en comprender que el surgimiento de las organizaciones comunitarias, como fenómeno capaz de nuclear a los vecinos en torno a necesidades colectivas, se manifiesta en la década de 1930, aunque no dejan de mencionar que es muy posible que sus orígenes se enraícen a finales del siglo XIX. Cabe destacar, que su aparición no obedece a una cuestión espontánea, sino que responde al acelerado crecimiento urbano que comienza a experimentar Argentina desde finales del siglo XIX y se acrecienta durante la primera mitad del XX.

Conocido como el “fomentismo” se constituye en una organización capaz de nuclear en su seno a diversas juntas vecinales y consejos comunitarios del Gran Buenos Aires (Ouviaña 2003). Siendo un fenómeno asociado al vertiginoso crecimiento urbano consecuencia del desarrollo industrial que experimenta Argentina a principios del siglo XX y la necesidad de aprovisionamientos de servicios públicos como transporte, vialidad,



redes de agua potable, residuales y tendidos eléctricos, recolección de desechos sólidos, entre otros servicios en aquellos nuevos asentamientos que se iban tejiendo alrededor de las principales ciudades.

En materia vial por ejemplo, la prioridad del Estado se centraba en mejorar y desarrollar condiciones referidas a la calidad para el transporte en las principales arterias de comunicación provincial e interprovincial. Con lo cual, se excluía las vías de comunicación barrial o intraurbana, obligando a los miembros de la comunidad a desarrollar e implementar estrategias colectivas para solventar dicha situación, “Una forma frecuente de intervenir en la obra vial era el compromiso a título personal” (Salomón 2020, p. 80), lo cual demuestra preocupación pero también acción de los vecinos en la solución a la problemática específica.

Salomón (2020) resalta que dichas acciones no pasaban desapercibidas del resto de la sociedad. Ya que los medios de comunicación en 1920 resaltaban como noticia, la iniciativa espontanea de vecinos que se por voluntad propia se auto-organizaban, realizaban aportes de recursos financieros para el arreglo y mejora de los caminos y vialidades. Cabe destacar, que las divulgaciones noticieras que hacían, se subrayaba el hecho de que sin la intervención de los vecinos la solución a los problemas de vialidades y caminos no se solucionan, así como también, el hecho de que muchas vías de comunicación vecinal eran iniciadas y terminadas con los aportes en trabajo y capital de los vecinos de la comunidad.

Como se dijo en párrafos anteriores, el fomentismo se convierte en un núcleo de encuentro de una multiplicidad de organizaciones de origen comunitaria, pero que en sus actividades resultan especializadas. Ello porque si bien el fomentismo se visibiliza desde 1930, ya desde “principios del siglo XX, a medida que la sociedad se estabiliza, y los hijos argentinos de emigrantes se estabilizan, el tipo de asociacionismo fue cambiando y sobre todo, se diversificó” (De Privitelio & Romero 2005, p.8). Tal afirmación, deviene del estudio que los autores hacen sobre la temática y adjudican las raíces del fenómeno organizativo a los emigrantes llegados a la Argentina a finales del siglo XIX, quienes se agrupaban para solventar necesidades y carencias relacionadas a la forma de vida, destacando el hecho, de que ellas se sostienen por iniciativa voluntaria de sus miembros.

Lo descrito, coloca de relieve una cuestión central y es que más allá de las rices históricas en que se presenta la organización colectiva, la cual es muy importante, es también

resaltante el hecho de que ella se teje solo en torno a objetivos, anclados a necesidades puntuales que por iniciativa vecinal y de manera espontánea, se construyen alternativas y soluciones. Ahora bien, no es posible comprender –desde la bibliografía consultada– de manera separada la visibilización del fomentismo en 1930 con las existencias de los primeros registros oficiales, de la expansión urbana y el desarrollo industrial argentino, que casualmente es ubicada para la misma década.

María Barbero (1998) intenta recoger un resaltante debate sostenido durante cuarenta años, referido al fenómeno de la industrialización. Ella sostiene que sobre la temática, el año en que se ubica su crecimiento es absolutamente debatible, pues desde décadas anteriores, ya el aparato productivo experimentaba su proceso bajo lógicas industrializadas desde 1880, sin embargo, aclara que la expansión como tal se hace visible, variada y profundamente alterada con la entrada del país al mercado internacional, es decir, aproximadamente la década de los '30 de siglo XX.

No es para nada despreciable, ir un poco más atrás y analizar que sucede durante los últimos años del siglo XIX. Jorge Schvarcer (1998), comprende que Argentina experimenta un connotado crecimiento que repercute en lo urbano, gracias a la emigración proveniente de Europa y que tenía como objetivo retroalimentar el modelo agro-exportador que para entonces se aplicaba en el país. Ello conlleva a entender y al tiempo explicar, las razones del acelerado desarrollo urbano de las principales ciudades, pues muchos de los nuevos habitantes extranjeros practicaban actividades relacionadas a la manufactura, comercio, pequeños artesanos, entre otros. Mismos que se asentaron en las más grandes ciudades, fundamentalmente Buenos Aires e iniciaban sus emprendimientos en lugares con espacios muy reducidos y precarios, lo que ocasionaba hacinamiento y problemas derivados.

Lo dicho, se ve resaltado con la precariedad en las condiciones en que esos asentamientos se llevaban a cabo, se visibilizándose aún más, gracias a la cercanía a lugares residenciales, es decir, la ciudad. En este punto vale la pena detenerse y resaltar lo que Jorge Gazaneo y Mabel Scarone (1967) sostienen respecto a esta primera expansión urbana, es el hecho de que “los primeros asentamientos humanos improvisados realizaban conexiones clandestinas a las ya precarias redes de servicios públicos existentes, hecho que junto a la carga habitual, provocaba la convulsión del servicio, lo que ocasionó graves problemas de salud pública” (p.72)

Las actividades de fabricación artesanal de productos destinados a suplir el mercado local y nacional, así como también el establecimiento de nuevas familias, en igualmente espacios reducidos, empeora las limitadas capacidades de infraestructura que para entonces existían (Schvarcer 1998). Esto planteado, provocó por parte del Estado el desarrollo de políticas dispuestas a destinar áreas para la producción, fundamentalmente en terrenos cuyo costo sean económicos pero que también, estén dotados de condiciones como ríos o riachuelos que sirvan de aprovisionamiento para desechar aguas contaminadas a esas nuevas fábricas, como de los espacios residenciales que se desarrollan a sus alrededores.

Guy Bourdé y Fernando Vidal (1977), nos aportan datos de la época que nos permiten ver en términos de cifras que para 1895, entre un 30 a un 35% de extranjeros llegados al país se asentaron solo en la ciudad capital. Hecho que según los autores agravó la situación habitacional y que se visibiliza con la construcción de conventillos, que son casas de cimentación precaria, de poca calidad en los materiales con que se edifican y ocupadas por importantes números de familia que Vivian en condiciones de hacinamiento. Vale destacar que ellas, se edificaban en espacios con nula provisión de servicios como electricidad, agua potable, redes de agua residuales (entre otros), lo que recreaba condiciones para nada habitacionales y sanitarias de ocupación.

Lo brevemente descrito hasta ahora, sirve para entender las razones que permiten explicar que previo a 1930 existían organizaciones de diversas naturalezas. Mismas que de acuerdo a De Previttelio & Romero (2005), se caracterizaban por su voluntarismo y condición de origen migratorio, quienes funcionaban como centros de ayuda y apoyo para la auto-construcción de viviendas, dotación servicios (de manera clandestina o formal), gestión ante las instituciones del Estado<sup>31</sup> y apoyo entre ellos.

Representado brevemente hasta ahora, este primer momento (más que primer periodo de industrialización<sup>32</sup>) deja consigo una manera de percibir pero además de practicar la configuración urbana en las principales ciudades de Argentina, fundamentalmente donde se anclaban sus más importantes puertos, así como en aquellos lugares donde se

---

<sup>31</sup> Al respecto Bourdé, G., & Vidal (1977), sostienen que las instituciones del Estado no daba atención alguna a este tipo de población, debido a que su atención e inversión se orientaba a desarrollar condiciones de infraestructura para el desarrollo industrial, tales como: vialidad, vías férreas, transporte, electricidad, centros de acopio y tratamiento de agua para distribuir en los principales centros urbanos e industriales, entre otros.

<sup>32</sup> No es objetivo de la investigación profundizar en ello.

desarrollaba la agricultura industrializada. De acuerdo a María Lupano (2019), se distribuye el crecimiento según diferentes tipos de condiciones o pertenencia social, por un lado los llamados edificios – fábricas que servían como lugar de vivienda para una persona soltera o sin familia y que a su vez son formas de asentamientos vinculadas a la etapa fundacional de la empresa. Por otro lado y quizá como una segunda elevación, corresponde a la conformación de villas o colonias, las cuales muy comúnmente son construidas como centros anexos a las empresas y que pueden llegar a albergar a los operarios con sus familias.

“También pueden edificarse casas para el personal técnico, administrativo o directivo, la vivienda colectiva o en bloque y con servicios sanitarios comunes se destina preferentemente a los obreros. En cambio las casas del personal técnico o directivo son siempre individuales con servicios propios, aunque las primeras pueden estar agrupadas en hileras y las segundas se presentan aisladas y rodeadas de áreas verdes con jardines. Por último se encuentra una urbanización mayor: el poblado industrial conocido también campantown. Comprende diferentes tipologías de vivienda –de acuerdo a la estratificación jerárquica de la compañía– y un equipamiento comunitario (hospitalario, cultural, deportivo, educativo, etc.) más o menos complejo al localizarse en áreas deshabitadas” (Lupano 2019, p. 2019).

Prevôt Schapira (2002), contempla que en los de 1930 el crecimiento urbano experimenta una nueva fase. Misma que se desarrolla más a hacia la prefería de las ciudades –como por ejemplo Buenos Aires– la cual se caracterizaba por la nula intervención estatal, más orientada por la auto-construcción y la auto-urbanización. Situación que permitió el acceso masivo a la vivienda. Dicha expansión al estar desprovista de cualquier tipo de intervención institucional formal, estuvo dominada por el desorden y la ausencia casi nula de cualquier aprovisionamiento urbano.

La característica común a estos asentamientos era la constitución de pequeñas viviendas, carentes de servicios como agua potable, redes de aguas servidas, electricidad, escuelas, salud, entre muchos otros. Para su acceso, fueron implementadas por los mismos vecinos diversas estrategias tanto individuales como colectivas, pues las familias construían sus pozos sépticos para depositar sus desechos, así como pozos para la extracción de agua potable, conexión clandestina a las redes eléctricas más cercanas, quema de basura

(Prevôt Schapira 2002) y otras más colectivas como organizaciones comúnmente representadas en cooperativas y mutuales, las cuales administraban y prestaban servicios públicos (Salinas 2020).

Es destacable, el hecho de que 1930 la organización representó un proceso que “fue fundador, más que en cualquier otro lugar de América Latina, de una forma de civilidad y de una adhesión a los valores del "fomentismo" (Prevôt Schapira 2002, p. 45). Se puede decir entonces, que el fomentismo como forma de organización comunitaria, conserva una importante tradición histórica de diversas expresiones, que sirven de punto nucleador de aspiraciones e intereses colectivos, de tipo comunitario y anclado por la gestión y auto-gestión de servicios públicos, en palabras de Di Stefano, Sabato, Romero & Moreno (2002), “centros donde se forja la mentalidad de pueblo” (p. 178).

Dichas organizaciones se convierten en dispositivos para ejercer acción reivindicativa ante las instituciones del Estado, mejoras asociadas a la dotación y aprovisionamiento urbano. Basconzuelo y Baggini (2016) afirman que las características en que dichas organizaciones se configuran y se comportan, son tan diversas como tantas de ellas se hayan configurado y existido, siendo un punto de encuentro común a todas, la existencia de intereses objetivos comunes y la generación de soluciones a problemas colectivos. Ellas en la práctica, adoptaban distintas denominaciones, tales como sociedad vecinal o unión vecinal, también, las cuales se destacan por su influencia y capacidad de movilización de vecinos.

Para la década de los 30, en Buenos Aires se crea “la confederación de la sociedades de fomento para presionar con mayor fuerza a la autoridades comunales. Por esa vía, se colocaron en medio de un conflicto entre el Intendente y el Consejo Deliberante.” (Di Estafano et al, 2002, p. 180). Siendo una organización con importantes dimensiones organizativas, de interpelación y movilización política, las autoridades estatales toman la iniciativa de regularlas, pues mediante de ello ejercen formas de control. La implementación de la legislación no solo se da formalidad de reconocimiento, sino que el nivel de gobierno, asume la tarea de promoción, tanto el intendente como el “consejo deliberante por cuerda separada y de acuerdo con sus cálculos políticos, ejercieron el patronazgo, dieron curso o no, a las solicitudes, repartieron subsidios y organizaron redes de sociedades adictas o enemigas” (p.181)

El fomentismo lleva en su andar diversos momentos, mismos que van desde confrontación, rechazo, resistencia e indiferencia con el poder político, hasta su funcionalidad, con las autoridades y el factor político de turno (De Privitellio & Romero 2005).

”Después de 1945 el movimiento fomentista, que era tan activo en la ciudad de Buenos Aires, se estancó. Es posible que la nueva coyuntura política no lo favoreciera, pero más probablemente la causa principal fue el agotamiento de su resorte principal: el desarrollo de entretenimientos de masas como el cine, la radio y la televisión.” (Di Estafano et al, 2002, p. 180)

Otro elemento catalizador del efecto y acción de las organizaciones comunitarias ya mencionado, es la regulación implementada. Misma que con el pasar de los años se intensifica, permitiendo esgrimir una “captación de lo social en parámetros estatales” (Gonzalez 1995, p. 68). Hecho que se agudiza con las variaciones en el régimen político argentino, el cual sucesivamente pendulaba entre dictaduras y democracias, periodos que disminuye crecientemente la autonomía de las organizaciones que bien eran cooptadas, como instancias de apoyo y/o eran perseguidas, a tal punto, que muchas de ellas y sus dirigentes fueron condenados a la clandestinidad, “durante la presidencia de Videla se llega incluso a prohibir a las asociaciones fomentistas la posibilidad de federarse, y a las comisiones barriales se les prohíbe integrar autoridades de las sociedades de fomento” (Ouviña 2003, p. 70).

Se puede decir entonces, que el crecimiento urbano en Argentina convive en dos periodos. Por un lado, aquel marcado por la ola migratoria a finales del siglo XIX que tuvo encuadrada bajo lógicas particulares y donde la organización comunitaria se muestra como una alternativa para la solución de problemas colectivos. Mientras que por el otro, con el reconocimiento ya no solo de hecho sino de derecho vivido en 1930 y la constitución de la confederación de sociedades de fomento, momento que por su consideración como fuerzas movilizadoras de la aspiración social, son absorbidas por factores políticos.

Es de destacar que este segundo momento, ella no dejó de ser influenciada por otros efectos catalíticos en su acción. Se hace referencia particularmente a la pendulación entre

dictaduras y democracias, periodo donde la acción de lucha y resistencia de las organizaciones comunitaria se ve retraída. Ahora bien, el rol de dichos dispositivos durante el siglo XX no se diluye con el pasar el tiempo, sino que la historia consecuente lleva redimensionar su rol a tal punto, de que para la década de los ´80 las organizaciones comunitarias vuelven con fuerza a la palestra política, como actores con capacidad de movilización y fuerza política.

#### ○ Neoliberalismo y las Organizaciones Comunitarias en la Búsqueda de Reivindicaciones.

La década de los ´80 y la implementación de los programas neoliberales no es un fenómeno ausente en Argentina. Ya desde inicios de este periodo, los llamados vecinazos fueron acciones de protesta por el incremento en los costos de servicios públicos como alumbrado y mantenimiento de la vía pública, lo cual provocó la emergencia “de dirigentes y organizaciones barriales que tendieron a desbordar la capacidad de contener las reacciones sociales por parte del Estado” (Ouviña 2003, p. 70). Sin embargo, la lógica de desmantelar el Estado a fin de disminuir la carga burocrática, hacer más transparente la gestión y lograr la eficiencia y la eficacia en la utilización de los recursos públicos, fueron mecanismos implementados.

En materia de servicios públicos, la privatización de ellos fue un debate del cual las organizaciones de la sociedad civil estuvieron ausentes (Azpiazu 2013). Mismo que se da en contexto de una profunda crisis tanto económica como política, la cual trajo como consecuencia, una serie de medidas impuestas y que además se planteaban como única alternativa el desplazamiento del Estado en cuanto a los asuntos relativos a la economía, recreando condiciones de ensanchamiento del mercado. En específico al costo asociado a su prestación, al no tener algún factor interventor, una de las primeras medidas aplicadas fue su incremento, cuestión que directamente representó un alto impacto en la capacidad de pago de la población en general.

Antes que ampliar los efectos privatizadores, es preciso mencionar que las medidas asociadas al incremento de los servicios públicos, Thwaites (2010) comprende que situaciones como estas, provocan una mutación de las luchas populares, las cuales históricamente se habían planteado la disputa por las reivindicaciones asociadas a las

condiciones de vida en comunidad (servicios públicos), mismas que abandonaban “el desprestigiado ropaje partidario y se transforman en luchas de movimientos sociales” (p.28), debido a que ellas se redimensionan, en tanto que interpelan el sistema en su conjunto al tiempo que no abandonan la búsqueda de reivindicaciones colectivas asociadas al empleo, los servicios públicos, entre otros.

Las medidas neoliberales obligan al Estado a replantearse las formas de relacionamiento con el mercado y por ende con la sociedad. En este momento el resurgir<sup>33</sup> de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG's) se convierte en un aspecto central para materializar esas relaciones con la sociedad, pues la práctica se orienta por una especie de “democracia tutelada” por los organismos multilaterales y el Estado (Thwaites 2010), pues ellas (ONG's) se convierten en órganos intermedios de instrumento funcionales para la aplicación de políticas focalizadas hacia los más pobres, ya que, su capacidad no se limita a la intermediación, sino a la administración de recursos financieros aportados por el Estado y los entes de financiamiento como el FMI, el BM, entre otros.

“Tanto las agencias estatales así como los organismos multilaterales de crédito y algunas ONG's, se sostuvieron en una perspectiva que plantea la escisión entre lo social y lo político, reduciendo las acciones de los sectores populares solo a la búsqueda de satisfacción a necesidades inmediatas e invisibilizando la posibilidad de ampliar el umbral de satisfacción”. (Salinas y Villarreal 2017, p. 154)

En otras palabras, la despolitización de la lucha histórica de las organizaciones comunitarias. Con lo cual se relega la acción de las organizaciones a instancias de participación colectiva, que más allá de interpelar al sistema en su conjunto, es usada como instrumentos técnicos de relevamiento barrial, recolectoras de información sobre necesidades puntuales, las cuales convierten en proyectos a ser financiados a las ONG's, por organismos estatales o multilaterales de crédito.

Estella Grassi (2019) denomina a dicho fenómeno como despolitización de la vida social. Lo que a su vez define como una forma de intervención realizada que se justifica solamente cuando el pobre es meritorio, “es decir, si se esfuerza por salir de su estado de carencia, ella solo puede ser selectiva” (p.385). Para ella, los antecedentes de dicha

---

<sup>33</sup> Se habla de resurgir porque la historia argentina demuestra una importante trayectoria de ellas.



estrategia se fermenta durante la década de los '90 y se combina con la sensación que genera el sentimiento colectivo de desmerecer la política, es decir, son prácticas que se anclan en lo que también denomina como primer periodo neoliberal y en donde las ONG's tuvieron un rol central en el desarrollo de dicho plan.

En cambio, la repolitización de la sociedad como práctica contrapuesta a lo planteado. Sucede como consecuencia de la desarticulación entre la oferta política y demandas sociales. Afirma Grassi (2019), con lo cual haciendo un paralelismo histórico con la crisis de los '90 responde a la emergencia del movimiento social, misma que si se quiere puede ser dispersa en sus expresiones de protestas, pues en ellas se puede incluir el movimiento piquetero (entre otros), el cierre de calles y avenidas por vecinos de las comunidades antes los constantes cortes de electricidad, distribución de agua por red, entre otros servicios. Escenario que abrió paso a la conformación de las asambleas barriales.

En este sentido, Ouviaña comprende que algo más importante que inclusive el fomentismo se teje con el surgimiento de las asambleas barriales. Pues las luchas de estas no menguan con el alcance de tal o cual satisfacción u objetivo alcanzado, sino que ellas, transforman su accionar en cuanto a que sus prácticas “tienen como objetivo satisfacer necesidades públicas, a través del fortalecimiento de la “sociedad civil”, entendida como una tercera esfera entre el Estado y el mercado” (p.71). Dichas instancias de participación “en tanto instancias de desprivatización” (p.72) y repolitización de la sociedad “permitirán recuperar el ideal de lo público como algo que excede (y hasta contrapone) con lo propiamente estatal” (p.72).

#### o Las Organizaciones Comunitarias y los Partidos Políticos en Argentina.

Salinas y Villarreal (2017) en este sentido son enfáticos al sostener que la acción de las organizaciones comunitarias, si bien suceden desde una inspiración anclada en la autonomía, ellas no pasaron desapercibidas de la acción partidista. Criterio que en cierta forma comparte Quiroga (2013), cuando aclara que el peronismo como forma de expresión política organizada bajo la figura de una diversidad de partidos políticos, recurre a las organizaciones vecinales, conformando una especie de binomio militante, al cual se le conoce como la peronización de las asociaciones extrapartidista.

A los ojos del llamado peronismo, los dispositivos organizativos de origen comunitario “poseían una valencia política que o bien rivalizaba o bien colaboraba” (Quiroga 2013, p. 17). En otras palabras, era una especie de ambivalencia relacional, misma que se cataliza con la aplicación de regulaciones estatales que tendían a motivar los apoyos y disminuir las rivalidades existentes, es decir, el partido de gobierno como ente intermediador entre el Estado y la sociedad civil, instrumentaba la institucionalidad a fin aplicar mecanismos tendientes a controlar, las posibles adversidades que pudieran presentarse con las formas de representación vecinal.

En función de lo anterior, Salinas y Villarreal (2017) en sus resultados de investigación comprenden que una de las formas de sumar adeptos a los partidos políticos, era la recurrencia a este tipo de organizaciones para cooptarlos y convertirlos en brazos de acción territorial favorables, tanto en militancia como acumulación de capital electoral. Tal es la evidencia de ello, que la capacidad de gestión de las comunidades y sus resultados era consecuencia de la filiación partidista, es decir, la materialización de obras como escuelas, espacios deportivos, ayudas sociales, centros de salud, construcción de redes de agua potables y residuales, entre otros, es consecuencia de cercanía y simpatía de la organización con el partido de gobierno.

Sin embargo la rivalidad a la que se refiere Quiroga (2013), en palabras de Salinas y Villarreal (2017), provoca rechazo, el cual es expresado en dos formas. Por un lado, aquellas organizaciones que no simpatizan con el partido de gobierno levantaban su voz de protesta y por el otro, el rechazo de la sociedad en su conjunto a la identificación partidista. Este último se convirtió en un fenómeno que indujo el desarraigo hacia las organizaciones, provocando ya no la reconfiguración de la representatividad en ellas, sino la mutación a nuevas formas, con nombres distintos y distanciados de los partidos políticos.

Vale rescatar el hecho de que la crisis representatividad vivida en la década de los '90, arrastro consigo a las organizaciones vecinales. Ello en referencia a la incapacidad de los partidos políticos de continuar siendo efectivos mecanismos mediadores entre la sociedad civil y el Estado, además, aquellas organizaciones de vecinos que se identificaban como brazos de acción territorial, experimentaron una situación de desprestigio y rechazo social (Salinas y Villarreal 2017). Cuestión que no fue motivo para su desaparición como mecanismos de acción colectiva.

## CAPITULO IV.

ECUADOR Y ARGENTINA EN LAS PRÁCTICAS DE  
AUTOGESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.

## INTRODUCCIÓN.

De manera progresiva en cada capítulo desarrollado anteriormente, se ha venido construyendo, fortificando y solidificando, el andamiaje teórico capaz de soportar las lentes o cristales de observación. Mismos que aprovisionan de sentido y contenido, el intento de corresponder en lo específico a **realizar el abordaje de campo a las organizaciones comunitarias cooperativa de servicios públicos comunidad organizada cuartel V en Argentina y la Junta Administradora de agua potable de Julio Andrade.**

A modo de refrescamiento, se recuerda que los casos abordados, son consecuencia de una serie de criterios de selección rigurosamente establecidos y aplicados a cada uno. Se hace referencia a cuestiones como el hecho de ser organizaciones que aun cuando sus denominaciones y/o configuraciones estén mediadas por distintas figuras, su base de anclaje y pivote sea el comunitario. Por otro lado, la capacidad de nuclear y/o actuar en redes con otras organizaciones de naturaleza parecida, esto quiere decir, que en sus estructuras y/o practicas se contemplen la incorporación de otros actores. Y, finalmente tan importante como los anteriores, el que hayan autogestionado y administrado algún servicio público.

En función de lo dicho, se concuerda en aclarar que ambas organizaciones abordadas, además de responder rigurosamente a los criterios establecidos. Fueron visitadas en campo y con la cual se pudo compartir diversas actividades que permitió generar confianza, hurgar en sus historias, indagar en momentos, comprender mejor diversas tensiones y procesos. En este sentido, la Junta Administradora de Agua Potable en Ecuador, fue objeto de acompañamiento de actividades internas a la organización por un lapso aproximado de un año, en la cual se coadyuvo en distintos procesos de planificación con participación y/o capacitación, momentos previos a la presente investigación. Con lo cual se aclara durante la aplicación de los criterios anteriormente mencionados para la selección, dichos antecedentes facilitaron los acercamientos durante su abordaje y había un conocimiento más sólido sobre ella.

Mientras que por el otro lado, la Cooperativa de Servicios Públicos Comunidad Organizada Cuartel V. En condiciones más o menos parecidas, se ha tenido la oportunidad

de participar en distintos momentos de su historia desde el 2010, además que durante el abordaje, fue exigido por la organización en contraprestación a su aporte en la presente investigación la participación y acompañamientos, en distintos procesos de planificación interna, asambleas vecinales, operativas comunitarias, entre otros.

Queda claro entonces, que la dimensión en contexto y naturaleza se fue observando en periodos presenciales, consecuencia de momentos y actividades distintas. Con lo cual, la expectación de conductas y cualidades son también aprovechadas para la interpretación comprensión y análisis de los significados, motivaciones y criterios implícitos en diversas prácticas llevadas adelante por cada una de ellas.

Para el alcance del objetivo específico, el presente capítulo se desarrollará a partir de dos momentos. El primero de ellos, en el cual se realizará una contextualización de la institucionalidad estatal en general, tomando en cuenta normativas, reglamentos, actuaciones y otros direccionamientos en relación a organizaciones de la misma naturaleza (caso Ecuador) o parecida (caso Argentina) por su heterogeneidad existente. En este segundo contexto nacional, se colocará especial énfasis a las cooperativas de servicios públicos en general, dada la figura que ampara el caso de estudio particular. Esto más allá de reproducir o solapar lo alcanzado en el capítulo anterior, centrará la atención en algunos aspectos de carácter descriptivo y/o normativo, sobre el cual se acoge al funcionamiento de dichas instancias de gestión y autogestión comunitaria.

El segundo apartado, será la encarnación de diversos ejes o cristales de observación e indagación. Los cuales son resultados de la problematización teórica desarrollada hasta ahora, cabe destacar que ella, se materializa en un instrumento de encuesta semiestructurada, que fue aplicada durante el abordaje de campo a un referente de cada organización. En cuanto a la identidad de los entrevistados, en la experiencia ecuatoriana se usa el nombre del involucrado a petición del mismo, mientras que en el caso argentino se preserva por razones éticas y de cuidado. En coherencia, en esta segunda parte se encontrará dimensiones como: la histórica de las organizaciones, la relación de las organizaciones con el Estado y otras formas de acción colectiva practicadas (de cultura, salud, deporte, ONG's, entre otras), la gestión y autogestión de servicios públicos y las formas de administración financiera de ellas.

## **4.1. ECUADOR Y ARGENTINA: MARCO GENERAL DE LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS DE AGUA POTABLE Y DE LAS COOPERATIVAS DE SERVICIOS PÚBLICOS.**

### **4.1.1. Ecuador y las Juntas Administradoras de Administración de Agua Potable.**

Ha resultado difícil encontrar en la bibliografía consultada, referenciación histórica sobre las condiciones sociales que permitieron el reconocimiento por parte del Estado de estas formas de organización, en otras palabras, cual es el antecedente o antesala para que se legisle y regule a las Juntas de Agua. Sin embargo, es totalmente claro que ello no sucede por casualidad, su intervención es consecuencia de una realidad previa que merece su mediación. Al respecto tímidamente Gregori Kanapp (1987), Patricia Motes (1987) y más directamente Vicente Llorens y Manuel Aznar (2006), vincula a este tipo de organizaciones con la existencia de las llamadas juntas de riego, las cuales son experiencias que se practican en Ecuador desde la colonia, como un mecanismo de acción colectiva implementada por productores agrícolas y que ante la necesidad de llevar hasta sus siembras el vital líquido, desarrollan organizaciones de esta naturaleza para construir diques de acopio y redes que garantizaran su distribución y para su manutención y mantenimiento, cada miembro realizaba un aporte financiero.

Lo descrito anteriormente, coincide con lo que plantea Luciano Martínez (1998) cuando comprende que las organizaciones comunitarias denominadas como juntas de aguas, encuentran sus verdaderas raíces históricas en prácticas afincadas y sostenidas en el tiempo por los campesinos ecuatorianos, quienes para llevar el agua hasta sus cultivos creaban sus propios centros de acopio y distribución, la cual implicaba la participación de todos los productores de una zona o sector específico. Al tiempo, comprende que “mediante actividades como la minga<sup>34</sup>, se fueron replicando en experiencias parecidas pero ya no para el riego de cultivos, sino para el consumo humano de caseríos, comunidades y pueblos rurales” (p.175).

---

<sup>34</sup> Se denomina así a prácticas colectivas desarrolladas por vecinos pertenecientes a una misma comunidad con el objetivo de alcanzar y materializar un beneficio individual y/o colectivo, por ejemplo: la construcción de una casa, el cultivo de una tierra, así como también construir o habitar un espacio deportivo, entre otras. Oscar López Cortes (2018), comprende que dicha práctica actividad está cargada de una muy importante herencia ancestral, la cual se lleva a cabo desde tiempos muy antiguos y que era realizada por distintas comunidades indígenas.

Llegaron a ser tan influyentes e importantes las juntas de riego, que para 1945 se crea la caja nacional de riego. “constituida como una entidad autónoma, con personería jurídica y con sujeción a la Ley de Riego y Saneamiento del suelo” (Gallardo 1987), la cual surge como un mecanismo que buscó regularizar e institucionalizar formalmente las prácticas que se venían implementando por grandes y pequeños campesinos. Ahora bien, la réplica de este tipo de acciones tanto en la ruralidad como la urbanidad ecuatoriana no se hizo esperar, encontrando un importante apogeo de reproducción de juntas de agua pasada la segunda mitad del siglo XX, cuando se experimenta uno de los momentos de mayor crecimiento urbano (véase el capítulo III).

Resulta innegable la institucionalidad estatal (formal) que histórica y progresivamente se ha tejido en torno a la gestión del agua. Para el año de 1965, se crea el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS) para brindar servicios de agua potable y saneamiento a la población, destacando el hecho, de que dicho organismo por primera vez asume la rectoría de las juntas de agua que para entonces existía en funcionamiento (tanto las que existían en el ámbito rural como en el urbano), sin embargo, “aunque son reconocidas, no se les otorga la importancia debida, pues lo que se procuraba era que dichas organizaciones sucumbieran al fracaso y el servicio prestado por ellas, fueran asumidas por organismos formales” (Acosta Basani, & Solíz, 2019).

Para 1972 la idea de debilitamiento de las Juntas de agua. Cuando se emite por ley la propiedad exclusiva del Estado y a partir de la cual se hicieron importantes adelantos en los sistema de almacenamiento, distribución y saneamiento, misma que tímidamente tomó en cuenta algunas juntas de agua existente (Gaybor, Ramos, Tamayo, Isch, & Arroyo, 2008).

El efecto buscado no se logra, pues la presencia de las juntas de agua como alternativa de acceso al servicio, sobre todo en las zonas periféricas a las grandes ciudades y en la ruralidad, persiste y se reproducen, ocasionando que para 1979 se legisle y apruebe una ley nacional sobre la materia (Acosta, Basani, & Solíz, 2019). Sin embargo, la minimización estatal y la disminución de la carga burocrática no se hicieron esperar, reduciendo en 1994 la actividad de control e intervención del Estado al Consejo Nacional de Recursos Hídricos, lugar desde donde se asume la responsabilidad y rectoría de las organizaciones.

Se destaca que desde la constitución de la República de Ecuador promulgada en el año 2008, se establecen un conjunto de principios elementales aclarados en su artículo 318. Entre ellos, es el reconocimiento al derecho al agua como un patrimonio nacional y estratégico, prohibiéndose toda posibilidad de privatización o intervención del mercado en la provisión y gestión, recayendo tal responsabilidad como una actividad exclusivamente del Estado y de las comunidades (Acosta, Basani, & Solíz, 2019). Posteriormente en el año 2014, tal principio se profundiza con la ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (LORHUAA), cuando en su artículo 61 se establece el derecho a la igualdad y no discriminación a su acceso.

Con respecto a la dimensión comunitaria, se puede observar más claramente en el acuerdo ministerial 2017-0031, llevado adelante por la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA 2016), en donde se adjudica la rectoría de las organizaciones comunitarias (juntas de agua potable y de regantes) que se dedican a la prestación y administración del servicio. Dicho acuerdo reconoce además, la participación comunitaria si se quiere desde una perspectiva más amplia, facultando a los pueblos y comunidades a definir sus formas organizativas para alcanzar el buen desarrollo y administración del servicio de agua potable, estableciendo la obligatoriedad de todas las normativas inherentes a garantizar la calidad y sostenibilidad, cerrando dicho acuerdo.

Actualmente, mediante el decreto de austeridad dictado en año 2018, la rectoría, supervisión y control de dichas organizaciones, se fusiona la SENAGUA con el Ministerio del Ambiente. Sin embargo, se sostiene la normativa específica y se sostiene el principio de coordinar procesos de planificación entre las instituciones estatales y las organizaciones para construir y/o ampliar los sistemas de agua o la ampliación de ellos.

De acuerdo al censo del año 2010, en Ecuador más 3,5 millones de personas acceden al servicio público de agua a través de las Juntas de Agua Potable (INEC 2010), lo que permite la existencia de 7.000 organizaciones (rurales y urbanas) responsables de confrontar los costos operativos relacionados al uso de nuevas tecnologías, la relación tarifaria de los usuarios (SENAGUA 2016).



#### **4.1.2. Argentina y las Organizaciones que Administran Servicios Públicos.**

Es preciso aclarar en este punto, que si bien la riqueza argentina en esta materia es muy fecunda en experiencias de autogestión de servicios públicos, ello conlleva a una diversidad y variedad de organizaciones como cooperativas, mutuales, asociaciones civiles, entre otras, que asumen la actividad de producir, administrar y suministrar servicios públicos, con la característica fundamental de que no existe una legislación centralizada. Es decir, el hecho de ser un país federado admite una heterogeneidad en la materia, que si bien está fundamentada desde lo que establece la ley de leyes (Constitución Nacional), cada provincia, establece normativas diferentes sobre el tratamiento, gestión y prestación de servicios públicos y la intervención de las organizaciones comunitarias.

Lo más próximo que relación se consigue en la ley de leyes es lo que versa su artículo 41 sobre los servicios públicos.

“La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control.”

Si bien el mencionado artículo resulta muy amplio, hasta cierto punto ambiguo y más enfocado hacia el consumo de los servicios públicos, también es claro que la naturaleza federada del Estado argentino, deja amplitud y libertad a cada constitución provincial. Sin embargo, lo que no es menos cierto es que no existe un ente regulador centralizado, único, capaz de marcar las principales directrices y políticas y que se rija bajo dominio del poder ejecutivo nacional.

En correspondencia a lo anterior, es resaltable que sectorialmente se crean formas de administración bajo dominio del Gobierno Nacional. Mismas, que más allá de funcionar como en los países centralizados sucede, son entes de tutoría u acompañamiento. Por ejemplo, existe el Ente Nacional de Regulación de la Electricidad (ENRE), del Agua y Saneamiento (ERAS), de Regulación del Gas (ENARGAS) y así, en otros grandes marcos de encuadres relacionados a otros servicios públicos. En lo que resulta centro de atención,

ENERGAS se ubica bajo el dominio y dirección de la Secretaría de Energía y según ley 24.076 sancionada en el 1992, tiene por finalidad regular el transporte y distribución del servicio público de gas.

De acuerdo a Twites Rey (2003), la ley 24.076 tiene sus orígenes desde mediados de 1991. Año en que se inicia el debate en el Senado de la Nación sobre su proyecto, el cual dispuso desde sus orígenes la privatización del servicio público de gas. A criterio de la investigadora, dicha pretensión carecía de sentido, porque a diferencia de otros servicios públicos llevados adelante por empresas estatales, la que administraba el gas, cumplía con todos los estándares internacionales, con lo cual no había obstáculo alguno para que continuara la actividad bajo el dominio del Estado. Al tiempo, también desarrolla una importante crítica hacia la ley, puesto que la explotación del recursos así como sus servicios derivados quedaban a merced de las fuerza de las leyes del mercado (la oferta y la demanda) pero además, se desprotegía el desarrollo de nueva infraestructura que permitiera ampliar la cobertura hacia sectores que hasta entonces, aún carecían del servicio.

Es destacable que en la ley 24.076 (vigente), el Estado no participa en el modelo de prestación del servicio. Sin embargo, aún con las críticas planteadas, hasta el día de hoy se segmenta el mercado gasífero bajo formas operativas, traspasando a manos privadas el transporte y distribución. En este sentido, Daniel Azpiazu (2003) sostiene que este marco regulatorio introdujo importantes modificaciones con respecto a como se venía prestando y administrando el servicio de gas por red, entre ellas la desintegración vertical y horizontal para evitar el monopolio. En este sentido, el autor afirma que una vez entregadas las licencias de explotación por 35 años queda dividido en las sociedades de transportistas del norte y del sur.

Otros de los cambios experimentados que destaca Azpiazu (2003), es las formas en que se establece las relaciones entre los productores con las distribuidoras y transportistas. Ello impacta entre otras cosas, en el precio del servicio, pues si bien antes era determinado según los precios oficiales, ahora quien lo fija es la oferta y la demanda (leyes del mercado). Por otro lado, ello impacto en el consumo debido al creciente incremento del servicio para los usuarios, se plantea un esquema de ajustes tarifarios en hasta al menos cuatro veces al año y aunque se garantiza la prestación del servicio a quien lo solicite, el mismo queda sujeto a la condiciones existentes. Es decir, si el solicitante o la zona donde se encuentre no es rentable para la empresa prestar el servicio, los gastos asociados deben

ser pagados por el consumidor en el caso de que sea llevado al sector la red de distribución. (Azpiazu, & Arceo 2002).

En definitiva, el sistema de regulación nacional argentino desde al año 1992 plantea un cambio profundo en la forma de administración del servicio público de gas por red. Centralmente, el bosquejo deja claridad sobre la pérdida y/o desplazamiento del Estado como actor prestatario, al tiempo que genera algunas condiciones de garantías en la prestación, pero sometidas a las condiciones de rentabilidad que el mercado establece. Es decir, en el caso de aquellas zonas donde por cuestiones geográficas, situación socio-económica de los habitantes que en ella puedan residir no garanticen el pago por los costos asociados al servicio, quedan excluidas de la prestación, lo que conlleva a deducir que no hay una garantía de derechos relativo a las condiciones que hacen posible la vida en comunidad.

En función de lo anterior, la diversidad de estructuras de corte cooperativo y con raíces en la organización comunitaria que intervienen en la producción, administración y autogestión de servicios públicos en Argentina, es considerablemente importante y muy influyente. Por un lado, experiencias como la Cooperativa de Servicios Públicos de Alcira (COSPA 2020), Ubicada en la Provincia de Córdoba, la cual surge por iniciativa espontánea de los vecinos de la comunidad que ante la insuficiencia y la poca disposición de mejora en la calidad del servicio eléctrico prestado para entonces por la firma Baggini Hermanos.

En consecuencia, los vecinos reunidos en asamblea emprenden la iniciativa de generar una instancia organizativa capaz de nuclear a diversas organizaciones y sectores carentes del servicio, formalizando su creación el año de 1942. Desde entonces, se ha conformado una importante experiencia de práctica, pues al día de hoy, además, autogestionan servicios como la distribución por red de agua potable, gas, internet, Alumbrado público, Tv por cable, entre otros.

Este hilo conductor, conlleva al reconocimiento de la Cooperativita de Provisión de Electricidad y Otros Servicios Públicos Limitada Pueblo Camet (Cooperativa Camet 2014). Ubicada en el partido bonaerense de General Pueyrredón y que desde 1964, surge como una iniciativa de los vecinos sostenida por la entonces Sociedad de Fomento (véase el capítulo anterior). Ella es consecuencia de una decisión colectiva y comunitaria, la conformación de dicha instancia, inicialmente se plantea como objetivo central el

aprovisionamiento y administración del servicio de electricidad. Sin embargo, gracias a fortaleza y capacidad autogestionaria obtenida a través del tiempo, al día de hoy administra y presta otros servicios como: gas por red, telefonía, internet, así como, obras de infraestructura pública.

Es mencionable también, la Cooperativa Eléctrica y de Servicios Mariano Moreno Ltda. (CEyS 2020). Misma que encuentra sus orígenes desde 1920 en la localidad de 9 de julio, Provincia de Buenos Aires, como resultado tanto de la ineficiencia del servicio eléctrico, indisposición de mejora, encarecimiento de los costos asociados a la prestación, la desinversión del Estado y la acción colectiva de vecinos que se agrupan y emprenden acciones para contrarrestar los efectos negativos, así como la autogestión del servicio, consolidándose para “1949 la Unsin Eléctrica Popular inspirada bajo los principios cooperativos” (CEyS 2020). Actualmente, es una organización que junto a las ya mencionadas, el tiempo y su consolidación en las actividades llevadas adelante cada una, permite que el día de CEyS, administre otros servicios como el gas natural, agua potable, telefonía fija y celular e internet.

Se pudiera seguir referenciando otras cooperativas de servicios públicos que hacen vida en todo el territorio argentino. De acuerdo al Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social de Argentina (INAES 2020), actualmente hay 1.044 cooperativas activas a nivel nacional que administran, gestionan y autogestionan servicios públicos, destacándose el hecho de que son organizaciones donde la mayoría de ellas surgen dedicadas a un rubro específico como electricidad, agua, telefonía, vivienda o algún otro y, con el pasar de los años, se han convertido en espacios de acción que han diversificado sus actividades, materializando otras aspiraciones comunitarias y cubriendo necesidades que ni el mercado o el Estado han logrado satisfacer.

Analizando la data proporcionada por el INAES (2020), la cooperativa de Luz y fuerza eléctrica, industria y otros servicios públicos, vivienda y crédito, de Punta Alta LTDA, es la organización registrada con mayor antigüedad, iniciando sus actividades desde el año de 1928. En lo que refiere al rubro gasífero, la primera organización vinculada a la prestación del servicio de gas registrada en el año de 1960 en la Provincia de Córdoba, acotando que para entonces dicha cooperativa ya venía prestando el servicio de electricidad y posteriormente suma el de gas.

A partir de ese año de referencia, son diversas cooperativas que han ampliado sus actividades, sumando entre ellas el servicio público de gas por red. Destacándose el hecho de que no son organizaciones que nacen con el fin de autogestionar el gas únicamente, sino que se anclan a otros servicios provistos por red como electricidad y agua potable y que dada su experiencia se diversifican, relegando el gas a una actividad secundaria. De acuerdo a la base de datos proporcionada por INAES (2020), la primera organización que se registra en el año 2006 y cuyo objetivo central fue proveer y administrar a la comunidad el servicio de gas por red, fue la Comunidad Organizada Cuartel V, ubicada en la localidad de Moreno del conurbano bonaerense.

Otro aspecto a destacar, es el número de cooperativas que encaminan esfuerzos a la autogestión y administración del servicio de gas por red. Para justificar dicha afirmación, se toma como referencia el universo de 1.044 cooperativas que nos proporcionan la base de datos del INAES (2020) y que representa el 100%, de ellas 229, se dedican de manera exclusiva o suman a sus actividades, la administración del servicio de gas por red, representando el 22% del total.

## **4.2. LA AUTOGESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS EN LA PRÁCTICA DE CAMPO, TANTO EN ARGENTINA COMO EN ECUADOR.**

### **4.2.1. Ecuador: Junta Administradora de Agua Potable de Julio Andrade y su dimensión histórica.**

Es una organización formalmente reconocida en el año de 1975, en el periodo presidencial del dictador General Rodríguez Lara, con una ley que entre otros aspectos, otorga a las juntas de agua desde el punto jurídico la capacidad de administración del servicio de agua potable, cuestión que ha permitido que este tipo de organizaciones de origen comunitaria sean fortalecidas, “es destacable el hecho de que no somos una institución pública del Estado ni mucho menos privada” (Vela 2020). Sin embargo, esta es una fecha simbólica, pues el

“origen como organización habría que consultársela a nuestros abuelitos, ya que antes de ese año, ya era mucho más vieja. Ella nace desde que los campesinos de la zona se agruparon para hacer llegar agua a sus fincas para el riego de cultivos, inclusive, la junta de agua potable es hija de la junta de riego” (Vela 2020)

La década de los '70 fue cuando por motivo de la ley de aguas promulgada en 1972, el Estado por medio de la Junta parroquial realiza la primera inversión para la ampliación y mejora de los centros de acopio y las redes de distribución existente. “El Estado aportó recursos para mejorar lo que existía, lo que nuestros abuelos y padres en minga habían construido para la comunidad” (Vela 2020). Vale la pena resaltar que se formaliza la organización que existía desde hacía mucho tiempo atrás y que venía administrando el servicio, es así como para 1975 los vecinos reunidos en asamblea y mediante votación ratifican la dirigencia, que desde ese año llevaría adelante la nueva Junta Administradora de Agua potable.

Hurgando en la historia de la organización, se reconoce que el primer centro de acopio y distribución de agua que la memoria de la organización recuerda, fue realizado con un único fin. Es decir, se construyó para llevar agua a las tierras cultivadas y a su vez, se usaba para alimentar a las casas de las fincas y cuya ubicación estaba alejada de las quebradas y ríos. “recuerdo que mi papa nos contaba que el agua para el consumo se

recogía del río preferiblemente y la que venía por las tuberías de riego se usaba para lavar la ropa, limpiar la casa, el baño y así...” (Vela 2020). Sin embargo, no todos los moradores tenían tierras para cultivar o Vivian en las zonas rurales, la mayoría de la población de distribuía en le urbanidad, misma que carecía de redes distribución y menos aún de un centro de acopio.

“mi papa me contaba que las comunidades hicieron una minga, todos los moradores de los barrios de Julio Andrade aportaron con trabajo y dinero para la construcción del primer dique y las tuberías que llevaba el agua a las casas” (Cárdenas 2020). Vale destacar el hecho, de que no existe un registro exacto de ese momento, pero se identifica que ello sucedió en 1928 y que ese primer centro de acopio y distribución de agua potable, no fue realizado con apoyo estatal, inclusive, no fue sino hasta 1974 cuando las instituciones realizaron el primer acercamiento con la antigua organización.

Givani Vela (2020), destaca que en los archivos históricos de la organización se identifica que el primer registró escrito que se logró recuperar fue desde 1930 y en el cual se reconoce una estructura de funcionamiento vertical. Misma, integrada por un presidente, quien dirigía, organizaba y asignaba responsabilidades, un secretario quien se encargaba de hacer registro de todas las reuniones internas, así como con los moradores, además era quien realizaba la actividad de cobro por el servicio de agua potable en la sede.

Había un cuenta dante o tesorero, quien llevaba el control de ingresos y egresos, gastos, pago al personal, registro de los aportes vecinales en situación de imprevistos, compras de materiales e insumos para mantenimiento y atención de emergencias, entre otros. También había un grupo de mantenimiento, quien se encargaba de limpiar, revisar las redes y reparar los daños causados por las lluvias y crecidas en los ríos que alimentaban los diques. También es resaltante el hecho a la minga como práctica colectiva capaz de agrupar a los moradores en torno al mantenimiento y ampliación, que tiempo de que es una institución presente hasta el día de hoy.

A partir de 1975, es cuando la nueva Junta Administradora de Agua potable de Julio Andrade asume la responsabilidad del servicio,

“como organización comunitaria reconocida por el antiguo Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS), se inician las primeras gestiones de administración formal del servicio, antes era como si no existíamos. Fue un momento de muchas dificultades, ya que, el IEOS impuso formas de

llevar las cosas muy diferentes de como se hacía hasta entonces y que además funcionaban muy bien, fue cuando la junta sufre los primeras dificultades pues la autonomía con la que funcionaba hasta este año, se perdió totalmente. Los recursos financieros no alcanzaban, nos cobraban impuestos, nos imponían tarifas pues se previó un aporte por parte del Estado que nunca se cumplía a tiempo y produjo retrasos en el mantenimiento, ampliación, así como la insatisfacción del usuario” (Vela 2020).

Desde la ley de 1972, se designa al antiguo Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS) como ente promotor y rector de las Juntas Administradoras de Agua Potable a nivel nacional. Al tiempo, que dicho ente les impuso una estructura organizativa y funcional, la cual, para el caso particular analizado, denota una serie consecuencias positivas y negativas. Por un lado, con la intervención estatal se dispuso recursos financieros destinados a la mejora de infraestructura, en la cual se incluyó la ampliación del dique o centro de acopio, sumado con la adaptación a los requerimientos técnicos necesarios, así como, la adecuación de las redes de distribución con tuberías de mayor capacidad de conducción y finalmente, la disposición de subsidios financieros que permitían obligar a dichas organizaciones, a cobrar una tarifa que “no se correspondía con los costos del servicio” (Cárdenas 2020).

Por otro lado, la imposición de una estructura organizativa no estuvo adecuada con las formas de funcionamiento que hasta 1972 se practicaban. Así como también, los métodos y procesos obligados a llevar, más que “mejorar o hacer menos trabajosas nuestras actividades, trajeron dificultades” (Cárdenas 2020), mientras que en el manejo financiero, la carga impositiva o el pago de impuestos al municipio y al fisco nacional, produjo importante alteraciones en el manejo recursos, viendo seriamente alterada la liquidez y estabilidad de la organización, “el problema no eran nada más los impuestos pues los recursos que se debían destinar a la operación se destinaban para el Estado y aquellos que debíamos recibir como subsidio, nunca llegaban” (Vela 2020)



- La Junta Administradora de Agua Potable de sus relaciones con el Estado, los gobiernos de turno y otras organizaciones.

Las relaciones con otras organizaciones han sido marcadas a lo largo de la historia de manera armónica (expresa el entrevistado), a tal punto que representan para la junta un pilar central en las actividades que realizan. Tal afirmación como consecuencia de una de las principales prácticas colectivas y constitutiva, en este caso se hace referencia a la minga, pues como bien se aclaró en el apartado anterior, fue la intervención de todos los moradores de Julio Andrade la que hizo posible la construcción del primer dique o centro de acopio, así como las redes de distribución de agua potable.

“Es de recordar que nosotros como responsables de dirigir la Junta de Agua potable nos debemos a una elección donde participan todas las comunidades que en definitiva son nuestros usuarios, dicho proceso, también responde a una coordinación con distintas organizaciones quienes a su vez pueden postular sus propias fórmulas de representación que aspiran a la junta y a su vez, ayudan con la organización y convocatorias. También, son nuestros puntos de apoyo cuando se convoca a los usuarios para las asambleas o cuando se realizan mingas” (Vela 2020)

Aunque el entrevistado apela a las buenas relaciones y la necesidad de sostenerlas y mantenerlas en el tiempo, no deja de mencionar las tensiones que naturalmente surgen con ellas y la junta. Es decir, existen puntos de encuentros y desencuentros que progresivamente se van solucionando, pues “el objetivo es el mismo, lograr un buen servicio, la satisfacción de los usuarios, las tarifas justas, buen uso de los recursos, en definitiva, hay una dinámica” (Vela 2020).

En lo que refiere a la relación con el gobierno local, provincial y nacional, Vela (2020) aclara que las Juntas Administradoras de Agua Potable se rigen por la ley específica, normas e inclusive los reglamentos internos de cada una, los cuales pautan su nivel de autonomía, límites con respecto a los gobiernos y las instituciones estatales. Sin embargo “las buenas o malas relaciones con los gobernantes, hacen el cumplimiento o no de lo que ley establece”. Es decir, en la legislación nacional como por ejemplo el Código Orgánico

de Organización Territorial (COOTAD)<sup>35</sup> el artículo 137 llama al nivel de gobierno municipal a contribuir con el fortalecimiento de organizaciones de este tipo,

“la palabrita fortalecimiento es muy amplia, puede ser desde una capacitación para mejorar algún proceso, hasta la coordinación de recursos financieros pero, el que ese artículo se cumpla y la forma en que sea tratada esa palabra, depende mucho de cómo sean nuestras relaciones políticas con los gobiernos de turno” (Vela 2020)

El entrevistado invita, a comprender que las relaciones con las instituciones estatales y los gobiernos de turno, dependen mucho de la reciprocidad o niveles de apoyo político que puedan existir entre una y otra instancia.

“por ejemplo, en el año 2008 con el boom del correísmo desde el Ministerio de Desarrollo y Vivienda, la junta de agua por medio de la Agency for International Development (USAID), recibió recursos financieros para mejorar y ampliar el sistema de distribución de agua y ello fue gracias a las relaciones políticas del momento”

Ampliando lo anterior, la USAID es una ONG de origen norteamericana que destina esfuerzos para el desarrollo. Con alguna trayectoria con otras organizaciones en la Provincia del Carchi, para el momento en que se menciona anteriormente, funge como una instancia de apoyo y asesoría a la junta de agua.

Prosiguiendo, dada las relaciones políticas e instituciones con el gobierno y el Estado, para el año 2013 logran coordinar e hibridar recursos financieros entre la Junta de Agua Potable, el nivel de gobierno parroquial y la empresa pública de agua potable y alcantarillado de Tulcán (Municipio capital de la Provincia del Carchi), los cuales se destinaron a la modernización de la planta de potabilización, logrando con ello, adecuarse a los requerimientos técnicos que garantizan calidad y pureza del agua distribuida. “nuestra junta de agua potable siempre está abierta a coordinar con el gobierno y las organizaciones dispuestas a mejorar las actividades del servicios que nosotros prestamos, siempre y cuando respeten nuestra autonomía” (Vela 2020).

---

<sup>35</sup> Es el código que establece la organización territorial del Estado Ecuatoriano, establece el régimen de los diferentes gobiernos, su descentralización y fortalece la autonomía de cada instancia.

Para la Junta de agua su autonomía como organización es fundamental, “no significa que no queramos al Estado o que aspiremos ser el Estado” (Vela 2020). Desde que él reconoce a las Juntas de Agua potable con el IEOS, lo hace porque existía una realidad que requería su intervención y participación pero en función de lo planteado durante la entrevista, resulta claro que a las instituciones estatales les cuesta reconocer “que no somos una empresa privada y menos aún, una empresa pública, somos una organización comunitaria que trascendió para satisfacer una necesidad que ninguno quiso atender” (Vela 2020).

#### Las Juntas de agua

“necesitamos acompañamiento en todo ámbito, tanto financiero, de funcionamiento, económico o asesoramiento, cierto es que tenemos una ley pero ella está solo en el papel, muy poco se practica como debe ser, con lo cual hace falta claridad por parte de las instituciones del Estado sobre si rector es acompañarnos o dirigirnos, cosas muy distinta, pues no somos una oficina más del Estado” (Vela 2020).

Se comprende también, que la junta de agua cumple con todos los requerimientos y exigencias que la estatalidad les impone, tanto desde el punto de vista técnico para asegurar la calidad del servicio, como con las exigencias sobre claridad en el manejo de los recursos, cumpliendo con ello lo estipulado en la ley de aguas, el estatuto y los reglamentos internos que son finalmente avalados por las comunidades en asamblea.

“lamentablemente el ministerio del ambiente (ente rector actual), al imponerse y no acompañarnos, nos dejan en el abandono, nos hacen a un lado pues no aplican la ley. Hacerla cumplir, representa brindarnos apoyo, asesoría técnica, asistencia financiera, abrir espacios de acercamientos, concertación y diálogos, generar acuerdos con nosotros y no venir acá a decir esto es la nueva disposición y en vez de ayudar, entorpecen, es cuando nuestra autonomía queda en el papel y todo se hace un desorden” (Vela 2020)

- **Gestión y Autogestión del Servicio Público de Agua Potable.**

“Resulta claro que la gestión es la coordinación ante y a veces con las demás organizaciones, ONG’S y el Estado y, la autogestión es el esfuerzo que hacemos por producir y administrar un servicio público que responde a una necesidad de todos y que ni el Estado o las empresas privadas quisieron proporcionarnos” (Vela 2020).

Se aclara que como organización es autodefinida como sin fines de lucro. Actualmente los recursos financieros que la Junta de Agua Potable de julio Andrade administra proviene de la hibridación de: el pago que los usuarios realizan por el servicio, el Estado y los excedentes que la organización pueda obtener al cierre del ejercicio fiscal. En la práctica el control del servicio pasa por tres etapas, captación, conducción y distribución, la primera de ellas son obras macro, ampliación de diques, construcción de nuevos y que por competencia legislativa le corresponde al municipio aportar recursos “pero en coordinación entre responsables, donde se establecen acuerdos y aportes financieros de cada una de las partes” (Vela 2020). La segunda y tercera etapa, son cubiertas por los aportes de moradores que realizan en el pago del servicio,

“inclusive al día de hoy tenemos un laboratorio que nos permite monitorear la calidad del servicio. Hay resaltar que las juntas son los entes comunitarios único a nivel nacional que le permite administrar sus propios recursos y eso fortalece la autonomía que debemos tener frente a la política y los políticos, pues aun cuando no tengamos buenas relaciones con ellos, el compromiso de quienes llevamos adelante a la organización es cumplir con el servicio y su calidad, al tiempo de presionar para que cada ente estatal cumpla con su responsabilidad” (Vela 2020)

Es de resaltar, que la autogestión del servicio público de agua potable para esta organización no es una actividad exclusiva a ella. Se comprende como una diligencia inclusiva y vinculante a todas las comunidades y usuarios, pues instituciones sociales como la minga se convierte en un componente central, ya que, permite a cada usuario del servicio participe de distintas maneras, fundamentalmente ante situaciones de emergencias donde se vean desbordados los centros acopio, las vías de distribución y cuyos daños merezcan la circunstancial intervención de todos. De la misma manera, la asamblea se convierte en otra institución igualmente importante, en ella se toma

decisiones, se transmiten informaciones importantes, se discute y analiza colectivamente los planes y programas de la organización y finalmente se realiza la rendición de cuentas.

- **Administración Financiera de La Junta Administradora de Agua Potable de Julio Andrade:**

Como ya fue mencionado en el apartado anterior, es una organización sin fines de lucro donde el principal ingreso financiero de ella, corresponde al pago de los usuarios por el servicio prestado. “con la recaudación, la junta cubre los gastos operativos de la organización, se compran los insumos necesarios para la purificación y tratamiento del agua, se cubren los gastos para el mantenimiento de las redes y centros de acopio” (Vela 2020). Se resalta el hecho que el entrevistado expone, en relación a la reinversión necesaria, referida a la construcción de nuevos centros de acopio o ampliación de las redes (no es una actividad constante), son las denominadas obras macro.

Sobre las obras macro, la organización mantiene un fondo dispuesto para ello. Si bien, por ley la responsabilidad es del municipio u otros entes estatales,

“nosotros bien sabemos que para ser tomados en cuenta en la planificación presupuestaria de las instituciones del Estado o se destine recursos en situación de emergencias, es algo casi imposible, depende mucho de la voluntad política de los gobernantes o directores regionales, por lo cual, nosotros siempre terminamos aportando recursos para las inversiones macro, los cuales se hibridan con la inversión proveniente de las instituciones” (Vela 2020).

Ampliando lo anterior, la directiva de la Junta de Agua Potable comprende que la práctica de una buena administración financiera, es directamente proporcional al buen funcionamiento del sistema del sistema en su conjunto. “si no se realiza un buen manejo, se pierde el dinero, no se invierte y menos aún se hace mantenimiento preventivo y correctivo, la organización entra en crisis” (Vela 2020). Al referirse al término de crisis, se refiere a dos dimensiones, por un lado, al funcionamiento técnico de sistema (mantenimiento, implicación de las redes, compra de insumos para potabilización, entre otros) y por el otro, la representación en la directiva se ve profundamente cuestionada y deslegitimada.

Para la administración política y financiera, la junta se organiza bajo un sistema de representación apegado a lo que establece la legislación nacional. En principio, la asamblea de usuarios de la organización, es el máximo órgano decisor que entre muchas otras funciones, es el lugar donde se discute, analiza, se aprueba o rechaza el reglamento interno de la organización y las posibles modificaciones que se realicen a él. Posteriormente se elige en asamblea un tribunal electoral, quien tiene el deber de organizar las distintas etapas de la elección, “este tribunal es quien hace el llamado a postulación de candidatos y formulas, verifica si los aspirantes son aptos, ratifica candidatos, fija fecha de la elección, arma las mesas electorales, en fin, ella hace todo, hasta llegar a la ratificación de los ganadores” (Vela 2020).

La elección como tal de los representantes de la junta, se realiza mediante votación directa y es en esta instancia donde los usuarios deciden quienes serán la directiva, “ella está compuesta por un presidente, vicepresidente, primer vocal, secretario y un tesorero, somos elegidos por un periodo no mayor a dos años y podemos ser ratificados por un periodo de dos años más” (Vela 2020). Posteriormente a la ratificación de la junta directiva, se informa a los entes estatales la decisión de la mayoría, siendo la primera de ellas el ente rector, que en este caso es el Ministerio del Ambiente.

Sobre la rendición de cuentas, es un proceso que se realiza semestralmente. Para ello se programa y planifica la convocatoria a una asamblea, se les da un boletín a cada usuario, se explica paso a paso cuanto ingresa a la junta, cuanto egresa, en que se invierte el dinero, se informa sobre gastos especiales en el caso de que los haya habido durante ese tiempo,

“se dice todo lo que refiere a la administración de los recursos, en este sentido, los usuarios son participes pues ahí se disiente, se discute, se analiza, se responden dudas, se hace aclaratorias y se muestra la planificación, que también es objeto de discusión y aprobación” (Vela 2020)

Es también destacable, que en la asamblea de usuarios a proposición de ellos o de la directiva, se programa el pago de cuotas especiales o extras para la atención de situaciones particulares pero fundamentalmente para la reinversión.

“la gente ha financiado con recursos extras la compra de terrenos. Siempre con transparencia y con honestidad se logra tener la confianza de los

usuarios y en la medida que los resultados son positivos, la comunidad se apropia cada vez más y eso es bonito porque no dejan a la directiva haciendo todo solo” (Vela 2020).

Sobre los excedentes, “es parte de la transparencia, nuestra junta tiene un excedente aproximado de \$100.000 anuales. Es decir, después de cubierto gastos corriente y el mantenimiento” (Vela 2020). Dichos excedentes son transparentados en asamblea y desde ahí se destina un 50% de ellos a la protección de los afluentes. Se elaboran proyectos propios o con participación de universidades como Politécnica Estatal del Carchi y la Técnica del Norte, el Ministerio de Ambiente u otros actores, que incluye formación y capacitación a los productores agrícolas a fin de disminuir el uso de químicos que afectan la calidad del agua, siembra de árboles, conservación de humedales, conservación y aumento de la fauna marina y

“en los actuales momentos, estamos en compra de un terreno de 80 hectáreas donde se ubican nuestras nacientes de agua y en la cual se pretende como área de protección y conservación, ahí es donde los recursos de esos otros actores juegan un rol central, pues nosotros aportamos con la compra de semillas y ellos devuelven plántulas, también con estudios de terreno para tal o cual cultivo de árboles, con tal o cual orden para beneficiarse del viento, la lluvia, etc, cuestiones técnicas que nosotros no manejamos” (Vela 2020)

El otro 50% es devuelto a la comunidad con obras y proyectos sociales que beneficien a todos, como por ejemplo apoyo a personas con discapacidad, en la pandemia con alimentos y bebidas, asistencia de salud, capacitación a los moradores, donde la Universidad nos aportó con profesionales y estudiantes, nosotros con logística e insumos de protección,

“en fin, son recursos que se devuelven a la comunidad, sin embargo, no todos los años es igual, ha habido muchos donde más bien terminamos en negativo, porque se reinvertió en equipos y ampliaciones, porque se fracturo algún dique o por otros motivos que ahora no valen la pena recordar”

Para finalizar, el entrevistado de manera oportuna apunta a decir:

“el Estado debe comprender que las Juntas de Agua necesita es acompañamiento no dirección, insisto, no estoy diciendo que no queremos al Estado o que pretendemos ser él, por el contrario, es absolutamente necesario su presencia. Por otro lado, sobre la declaración de zonas de protección, conservación o reserva, no se trata nada más de que el Estado decreta y con hacer leyes creer que se cumple, ello implica convocar a diversos actores, participantes, desarrollar proyectos, aportar recursos, tantas cosas que verdaderamente permiten conservar el agua.” (Vela 2020)

#### 4.2.2. Argentina: Cooperativa de servicios públicos Comunidad Organizada Cuartel V y Dimensión Histórica de la Organización:

Es una organización que desde el año 2006 está constituida bajo la figura de cooperativa y se ubica en el partido bonaerense de Moreno, entre el límite de José C Paz y Pilar. Ella surge en el año 2000 y toma mayor fuerza al calor de la crisis del 2001, cuando el entusiasmo colectivo vivido en una asamblea de ciudadanos, en la cual participaban más de 40 organizaciones de diversas naturalezas que hacen vida en los barrios de José C Paz, Anderson, Namuncura, Don Máximo y Alem, son auto convocadas para discutir viejos problemas que aquejaban a la comunidad y que merecían respuesta inmediata. Es cuando se decide en esa asamblea, la conformación de hecho de Comunidad Organizada Cuartel V, como un espacio tejido por una red de organizaciones comunitarias que deciden emprender la solución de aquella necesidad que la asamblea decidió era la prioritaria, la planificación y ejecución del tendido de gas por red.

Resulta imposible comprender las raíces históricas de Comunidad Organizada Cuartel V, sin mencionar el largo proceso de lucha que se había emprendido desde la década de los '70 del siglo XX. Siendo una comunidad marcada por las represiones implementadas por las dictaduras vividas, mismas que perseguían a sus habitantes con el fin de evitar que los moradores se agruparan a tratar las distintas insuficiencias que hacían cada vez más difícil la vida en comunidad.

“no más llegada la democracia y tomamos conciencia que éramos libres, comenzamos a juntarnos. En las capillas, los centros comunitarios, las esquinas, en las llamadas sociedades de fomentos y de esas reuniones,



emprendíamos acciones para hacer las veredas, traer la electricidad, abrir calles y así el barrio, comenzó a poblarse más el barrio y cada vez éramos más vecinos, recién ahí es que vimos nacer a nuestros hijos, los primeros de acá del barrio” (Sosa 2020)

En la década de los '80, los vecinos y representantes del barrio fueron convocados por el Estado e invitados a conformar el llamado consejo de la comunidad. Afirma la entrevistada, “fue una forma de organización atravesada y marcada por la influencia del partido político gobernante del aquel entonces” (García 2020), sin embargo, en compañía de la municipalidad, se obtienen importantes logros para el beneficio de todos, tales como el registro civil, mejoras de calles, arregló de la ambulancia de la sala de salud, la creación de una escuela para chicos con capacidades diferentes, se construyó y se puso en marcha los colegios primarios y secundarios.

“desde el consejo de la comunidad nos hicimos una mala idea, pues interpretábamos que el discurso político estaba cambiando de lugar. Es decir, creíamos que la acción del funcionario público era la interpretación de la voz de las comunidades, en otras palabras, creímos que el funcionario debía ser el ejecutor de lo que la comunidad expresaba o decía, pero lamentablemente esa interpretación equivocada, provocó que un buen día las autoridades del municipio impusieran otros representantes que sorprendió tanto a la comunidad como a quienes presidiamos el consejo” (García 2020)

De acuerdo a lo dicho, se comprende que dicha instancia de participación y representación comunitaria desaparece con el pasar del tiempo. Pues de acuerdo a la información suministrada por la entrevistada, esos representantes impuestos, ya no trabajaban en beneficio de la comunidad, ni mucho menos la encarnaba, sino más bien se dedicaron a la militancia partidista y la búsqueda de votos en tiempos electorales, lo que provocó rechazo de los vecinos tanto a esos representantes como a la organización. Para 1989, las cosas cambiaron y la comunidad sufrió los saqueos y el consejo de la comunidad se acababa por presiones tanto de la comunidad, así como del municipio, “fue un fin, pero para ellos, pues para nosotros fue un nuevo inicio” (García 2020).

A principio de los '90 se crea la mutual el colmenar. Por iniciativa vecinal se conforma una organización donde cada vecino se hace socio y el empeño de todos, era lograr que

comunidad cuartel V tuviera su propia red de transporte público. Hasta entonces la movilización desde la comunidad con el resto era muy limitada, el servicio era prestado por una empresa privada, quien expresaba a la comunidad, que no era rentable pasar por la zona más de un recorrido por hora, pues la cantidad de pasajeros no hacía la justificación de costos asociados.

“Fue un sueño hecho realidad, el primer transporte de propiedad comunal que se pone en marcha y donde cada usuario del servicio era dueño del mismo. Las comunidades nos comenzamos comunicar con el resto del municipio y los lugares aledaños, definitivamente, eso provocó que cuartel V creciera un montón, mucha gente vino a vivir acá” (Sosa 2020)

La mutual el colmenar no solo era una respuesta a una necesidad colectiva de transporte, sino que en pleno contexto neoliberal, se convirtió en una alternativa de empleo para muchos de los vecinos que fueron despedidos de las empresas. Ya que, significó una red de transporte público que empleaba a conductores de la comunidad, creándose bajo el paraguas de la mutual, emprendimientos asociados como un lavadero de autos, talleres para servicio de mantenimiento preventivo y correctivo a las unidades de transporte, que además, se apertura a todos aquellos que requerían de dichos servicios. “por esto, es que insisto en repetir, lo que para el municipio representó un fin con la eliminación del consejo de la comunidad, para nosotros fue un empujón hacía nuevo inicio, aquella tonta idea que tuvimos de que la política estaba cambiando, para nosotros fue una realidad que nos llamó a trabajar y hacer realidad” (Garcia 2020)

Para el año 2000 y aprovechando el acercamiento de la ONG fundación provivienda social a la mutual el colmenar, se inicia una nueva etapa para las comunidades y sus organizaciones. Para la ONG, la existencia de una organización con una muy importante trayectoria histórica, con sólidas relaciones con la red de organizaciones existente en el territorio y los saberes colectivos aprendidos durante su experiencia, representó una oportunidad para lograr sus aspiraciones. La mutual el colmenar junto a la ONG aprovechando sus experiencias de trabajo, salieron a invitar a las organizaciones de los barrios José C. Paz, Anderson, Namuncura, Don Máximo y Alem a trabajar en conjunto para emprender acciones que permitan dar respuestas a diversas necesidades.

Con la participación de todos, se hace un refrescamiento de las carencias que ni el Estado o el mercado fueron capaces de cubrir. Siendo entonces se reconoce la ausencia en la

consolidación de la red de agua potable y eléctrica, no existían redes de cloacas, gas natural por red, no había pavimentado, entre otros, abre paso para que en el año 2001, se consolidara Comunidad Organizada Cuartel V, como espacio de encuentro de más de 40 organizaciones que para entonces y por decisión de los vecinos, deciden emprender acciones para lograr la red de gas natural para cada vecino, con el lema “ya no más garrafas, junto a la ONG, los vecinos, la universidad y otros actores, iniciamos a proyectar la red de gas para todos”

Apenas unos meses después de creada Comunidad Organizada Cuartel V, el miedo y la desesperación colectiva, fraccionó los lazos sociales que en aquella asamblea de vecinos se había fortalecido. Lo dicho en referencia a la crisis del 2001, situación donde “se instaló el miedo, quedando liberada la violencia y el saqueo de vecinos contra vecinos. Cuando todo se calmó, se podía ver en la cara de todos una enorme tristeza y desconsuelo, una época donde el hambre y la desesperación requería la recomposición de los lazos para unirnos todos” (García 2020)

Ante lo descrito, en una reunión llevada a cabo en la parroquia de la localidad, las organizaciones impulsaron la creación de un grupo dispuesto para contener las consecuencias de la crisis y que se denominó “Abriendo caminos”. Instancia que buscó colocar en funcionamiento espacios para dar de comer, con lo cual se pone un marcha un plan de creación de huertas para producir alimentos, siendo los predios de la mutual el colmenar los dispuestos para cultivar y producir, contando con el apoyo (además de las organizaciones) con la ONG Fundación Provivienda Social. Iniciativa que labró el camino para que en el año 2002 se abriera las puertas de la escuela agronómica el surco, la cual hasta el día de hoy funciona y “no podíamos olvidar la necesidad de devolver un poco de alegría a la comunidad, apoyamos la creación del culebrón timbal, quienes vinculó a los más jóvenes con su arte y creatividad, instalando la primera radio vecinal”, iniciativa que también perduran hasta el día de hoy.

- Comunidad Organizada Cuartel V y sus Relaciones con el Estado, los Gobiernos de Turno y Otras Organizaciones.

“Es preciso aclarar lo siguiente: Comunidad Organizada Cuartel V, no surge como una organización anti-Estado, ni mucho menos con la intención de desplazarlo y asumir sus funciones. Desde el inicio en el 2001, nuestro empeño es lograr trabajar con él, no por fuera de él o en paralelo a él” (Sosa 2020).

La relación de Comunidad Organizada Cuartel V con el Gobierno determina la acción del Estado. Es decir, la historia de la organización está marcada por puntos de encuentro y desencuentros con los gobiernos de turno, “si la relación con el gobernante es buena, no te colocan trabas legales contenidas en alguna ley u ordenanza, pero si no lo es, te viene cualquier funcionario de cualquier institución colocar trabas” (García 2020). Tal afirmación, viene como consecuencia de su trayectoria histórica, pues como consejo de la comunidad existió al principio una muy buena relación con el gobierno de turno, lo que permitió suponer que la acción estatal era consecuencia de una verdadera incorporación del ciudadano y las organizaciones con la sociedad, pues lo que se logró para la comunidad, era resultado de las aspiraciones de ellas

Con el pasar del tiempo, los intereses políticos del gobierno de turno con la organización fueron contraponiéndose, a tal punto, que se desplazó a la dirigencia, nombrándose otra que respondiera a los intereses gubernamentales. Con respecto a la mutual el Colmenar, había una alianza clara entre actores estatales, empresas privadas y sindicatos, lo que permitió que las instituciones estatales sirvieran de instrumento para oponerse a la iniciativa de transporte comunitario, el gobierno enviaba a la policía para que secuestraran las unidades, se oponían a darnos permisos para trabajar y los sindicatos buscaban proteger la empresa de transporte que monopolizaba el servicio.

En el desarrollo del proyecto de gas por red, las autoridades municipales les expresaban su desacuerdo con el desarrollo de tal actividad. “El intendente nos decía: no pueden hacer algo que nosotros no hemos hecho” (Sosa 2020), tal cuestión además de comentarios sarcásticos, se verifica cuando la municipalidad les exigía tramitar permisos para romper las calles y las veredas, “ninguno de los barrios las tenían y la municipalidad lo sabía, solo que era la manera de usar al Estado para contraponerse a la actividad” (García 2020). Ya una vez superada las trabas impuestas, durante la construcción del tendido de gas

debió pararse las obras, debido a que le es informada a Comunidad Organizada Cuartel V que por algún punto del recorrido, se tenía previsto realizar otro proyecto y las redes de gas, obstruían su ejecución, ocasionando mayores gastos pues se tuvo que detener la obra, re-planificar el proyecto y contratar maquinaria para excavación a mayor profundidad.

Ya puesto en funcionamiento la distribución de gas y la organización iniciando sus primeros pasos en la administración del suministro, fue notificado de que no poseía la figura jurídica adecuada para rendir cuentas al Estado y pagar los impuestos correspondientes, lo que colocó a la organización en una situación de tensión. Ello provocó que internamente experimentara una metamorfosis, que la llevó a configurarse como cooperativa.

“La mayor dificultad estuvo en los debates internos con las demás organizaciones y las responsabilidades que cada una tenía, ante lo cual se decidió asumir la formalidad impuesta pero conservar la misma estructura de responsabilidades y tareas que hasta entonces se practicaba y hasta el día de hoy se mantiene” (García 2020).

Con respecto a las instituciones del gobierno nacional (presidencia de la nación), han existido distintos planes sociales que buscan dar apoyo financiero a los más pobres. Los miembros de Comunidad Organizada Cuartel V han tenido la oportunidad de ser beneficiarios de muchos de ellos, “recuerdo el Argentina trabaja: en principio era una muy buena oportunidad pues los beneficiarios de dicho plan y la organización, pues se debían sumar a nuestro trabajo y no de manera ad honorem, sino que recibía una remuneración por lo que hacía” (García 2020). Sin embargo, no se deja de reconocer que más allá del beneficio para la organización y para quienes recibían dicho recurso, fueron distintos los problemas que la organización presentó, pues quienes lo recibieron eran ajenos a la comunidad y aquellos que esperábamos fueran de la nuestra, los asignaron a organizaciones de otros lugares.

A las organizaciones con la que constantemente mantienen comunicación, les sucedió lo mismo e inclusive se concluyó que no fue una equivocación, sino que pudo haber respondido a una estrategia del municipio<sup>36</sup>.

“El intendente desdibujó a las organizaciones con esa estrategia política, llegaron personas que no conocíamos y no sabíamos de donde eran pero además no tenían idea de lo que venían hacer, no conocían nuestro territorio, la verdad fue un quilombo que generó un efecto para nosotros inesperado pero si quizá deseado para el municipio, pues ese plan más que fortalecer los lazos produjo división interna” (García 2020)

Con respecto a las demás organizaciones, se comprende que el vínculo que las une no ha sido fácil de sostener en el tiempo, notándose que en definitiva lo que permite mantener la unidad es la existencia de un objetivo en común. Es de entender que Comunidad Organizada Cuartel V surge como aspiración colectiva, que integra la participación de la comunidad pero también un importante número de organizaciones solidifican su piso político. Cada organización y cada vecino cumple un rol dentro de la organización, bien sea como socio de la cooperativa (en el caso de los vecinos usuarios) o ejerciendo una actividad específica en el mantenimiento de la red, en la conexión de nuevos usuarios, en el control del consumo, en el desarrollo de los procesos administrativos, en la promoción social, etc.

“En la historia de Comunidad Organizada Cuartel V, mantener la unidad con el resto de las organizaciones no ha sido una tarea fácil” (García 2020). Tal afirmación surge como resultado de la descripción de procesos que han sido traumáticos, como por ejemplo el salto hacia cooperativa, las discusiones internas estuvieron atravesadas por la distribución de las actividades y como ello rompía una lógica de organización que ya venía funcionando. Otros momentos y situaciones han sido motivo de distanciamiento interno, sin embargo, todos ellos han sido subsanados en la asamblea, espacio de participación de todos y que si bien se genera confrontación al calor de los debates, también se generan soluciones colectivas. “para nosotros aquella amenaza escolar de nos vemos en la salida, es nos vemos en la asamblea”

---

<sup>36</sup> Si bien los planes sociales fueron diseñados e implementados por el Ministerio de Desarrollo Social, las instancias de gobierno municipal servían de mecanismos intermedios entre la institución Nacional y destinatarios finales.

El espíritu organizacional se sostiene por la construcción de redes, aunque cada organización tiene sus tereas, fines y objetivos propios, actividades de envergadura no se emprenden actividades de manera aislada. Todas implican activar la red existente o vincularla de alguna manera, ampliarla y si es posible construir nuevas.

“Construir lo que necesitamos y queremos, requiere la participación directa o indirecta de todos: vecinos, organizaciones, Estado y mercado. La historia sigue en construcción, el tapiz es infinito, hay mucho por tejer y lo estamos construyendo entre todos, con tropiezos, caídas, tensiones y hasta rupturas” (García 2020).

- **La Cooperativa Comunidad Organizada Cuartel V en la Gestión y Autogestión de Servicios Públicos.**

En este aspecto la entrevistada advierte: “la gestión implica ir a las instituciones, asistir a reuniones con autoridades del Estado, reclamar derechos, marcar responsabilidades, realizar solicitudes antes las instituciones estatales, hacer seguimiento, reclamar, ejercer presión, etc.” (García 2020). En este tipo de actividad se encuadran todas aquellas que implica ir al municipio o alguna instancia estatal, realizar cartas y oficios, recolectar firmas de los vecinos, hacer reclamos por mejora de los espacios y servicios públicos, es decir, todo aquello que implique un conjunto de operaciones.

Mientras que por otro lado, indica que: “la autogestión implica nuestra autonomía y nuestra capacidad humana, física y financiera” (Sosa 2020). De aquí, es que se comprende que el proyecto de gas por red implicó dos instancias diferentes, por un lado la gestión impulsada por ellos ante los organismos públicos y privados, en la cual se enmarca solicitudes, reuniones de trabajo, reconocimiento de actores implicados, entre otros. Y, por el otro lado, la capacidad autonómica de auto-convocarse, convocar a los vecinos, proponer y discutir en asamblea de vecinos, construir propuestas, priorizar necesidades, inclusive realizar proyectos con requerimientos técnicos para luego gestionarlos ante diversos actores.

“El proyecto de gas por red fue resultado de un conjunto de gestiones ante diversas instituciones consecuencia de los resultados que trajo la autogestión” (Sosa 2020). Se evidencia en campo y en entrevista el cumplimiento de diversos requerimientos técnicos materializados en un proyecto, el cual también se definió los costos asociados a la ejecución del mismo. Como se mencionó anteriormente, la iniciativa surge en compañía

de la ONG Fundación Provivienda Social, quien en compañía de la mutual el colmenar vincula al resto de organizaciones y los vecinos.

El proyecto fue elaborado gracias a la intervención de diversos actores, inclusive los niños del barrio. Los primeros mapeos cartográficos del barrio fueron realizados en las escuelas, con la participación de los niños, “fue ahí donde los niños con la debida orientación, se dibujaron los primeros mapas de los barrios, se definieron manzanas, se realizó el primer registro histórico de los barrios y que representaban aquellas personas que sus barrios llevan su nombre”, también participaron las organizaciones en la medición y definición técnica del territorio, se realizaron consultas a expertos como Gas Natural Ban (la empresa que presta el servicio en la zona), se recuperó los saberes de vecinos, etc.

La gestión de los recursos se realizó a partir de diversas fuentes y con proyecto en mano. En principio se recurrió al municipio que de entrada negó toda posibilidad de algún apoyo financiero, posteriormente se gestionó ante instancias del gobierno nacional, llegando al Fondo Nacional de Capital Social (FONCAP)<sup>37</sup>. Lugar donde la Fundación Provivienda Social (FPVS) ya mantenía relaciones, consecuencia de acercamientos anteriores por motivos relacionados al financiamiento de otros proyectos, siendo este quien en definitiva apporto en condición de préstamo los recursos.

“La fundación se apropió del proyecto y lo presentó a un concurso que realizó por aquel entonces el Banco Mundial y que se denominaba: ideas innovadoras para la resolución de la pobreza, nuevas soluciones para viejos problemas, obteniendo el primer lugar, con el cual le otorgaron un premio de U\$s 250.000 y el mismo fue usado como fondo de garantía para que el FONCAP, prestara los otros U\$s 2.000.000” (Sosa 2020)

Para la administración de los recursos, se creó un fideicomiso que se denominó Redes Solidarias. En el mismo participaban, la comunidad en general, la FPVS, el FONCAP, Comunidad Organizada Cuartel V y la empresa de Gas Natural Ban, “los vecinos aportaron el 35% de los recursos y los otros 65% se distribuían entre el resto de los actores, teniendo mayor peso el FONCAP” (Sosa 2020). Una vez recursos en mano, se hizo el llamado a concurso de empresas interesadas en ejecutar la obra, “no podíamos, ni mucho menos teníamos la experiencia en obras de este tipo, que requirió el uso de equipos

---

<sup>37</sup> Órgano adscrito al Ministerio de Economía de la Nación.



especiales, maquinaria pesada, pero si teníamos vecinos dispuestos a colaborar y a participar” (Sosa 2020).

El financiamiento de los recursos financieros fue devuelto por los vecinos usuarios en un lapso de 10 años (variable según la disposición de los vecinos). Tiempo donde se le facturaba a cada vecino el costo asociado al consumo y el pago por los costos de la red, acotando que los U\$s 250.000 aportado como fondo de garantía por la FPVS que provino como resultado del premio otorgado por el B.M., fue también devuelto en la moneda de origen.

#### ○ Administración Financiera del Gas por Red:

Internamente tiene roles bien definidos y claros. Como se dijo, la organización en el año 2006 mutó a cooperativa para cubrir con las imposiciones del Estado, sin embargo, la forma en que se estructura, se define en de grupos de trabajo. En primer lugar, el grupo de coordinación. Está conformado por una asamblea en la cual participa representantes de cada una de las 46 organizaciones y coordinadores de cada grupo de trabajo, aunque no existe la figura de director, se reconoce la presencia de un coordinador general, quien es elegido por una serie de cualidades como la antigüedad, el compromiso político hacia la organización, el cumplimiento de la programación anual y la buena administración. En este espacio recaen las decisiones de dirección y coordinación, así como la responsabilidad alcanzar los objetivos, planes y metas.

En segundo lugar, el grupo de gestión financiera, quien se encarga de llevar todo lo relativo a la administración de recursos económicos de la organización, “este grupo es responsable además, generar mensualmente boletines electrónicos informativos para todos y cada uno de los referentes de las más de 40 organizaciones que conforman la red, quienes a su vez a lo interno de cada una, informa a sus miembros sobre el manejo del dinero que ingresa y egresa” (Sosa 2020).

Entre otras responsabilidades, dicho grupo se lleva a adelante los pagos de personal, las compras, los pagos a proveedores, llevar adelante las licitaciones en caso de que se prevea alguna. Así como, tienen la responsabilidad de realizar cálculos financieros, estudios de factibilidad, proyecciones financieras, etc., de futuros proyectos que la organización prevé.

En tercer lugar, el grupo técnico y de logística. Quienes forman parte de este equipo son responsables de llevar adelante todas las actividades inherentes al servicio y soporte, instalación y conexión de nuevos usuarios, cortes y reconexión del servicio, elaboración de proyectos de ingeniería.

El cuarto y último grupo, el de promoción social. Integrado por personal que tiene la responsabilidad de repartir los recibos de cobro de facturación que hoy en día se hace mayormente por vías electrónicas. Así que la mayor actividad de este grupo es la asistencia a vecinos que requieran su apoyo, promoción y acompañamiento de actividades culturales, educativas, deportivas, entre otras. Está integrado por un muy reducido número de personas contratación directa pero si por un numero amplio de integrantes con contratación indirecta, pues dependiendo de la actividad a realizar, se incorpora personas relacionadas directamente.

“en los carnavales, todos los compañeros que sale a promover la participación de otras organizaciones, que prestan apoyo de organización en eventos, es decir este grupo de trabajo estará integrado según la actividades prevista para el momento. Por ejemplo: para el proyecto que estamos impulsando de señalización, ahí está incorporado los pagos a los vecinos que están trabajando en ello” (Sosa 2020)

Sobre la participación de la comunidad en los procesos internos, “es vital la cooperación del vecino, todas las decisiones importantes de la organización se toman en asamblea ampliada, así como, la rendición de cuentas se presenta anualmente en ese espacio, es la máxima instancia” (Sosa 2020). Todas las ideas que de Comunidad Organizada surgen, son expresión de la comunidad, por ejemplo, el proyecto de señalización nace como consecuencia de los vecinos que piden que cada una de sus calles, además de estar numerada, los nombres de cada no se identificaban con claridad.

El proyecto anteriormente mencionado, fue gestionado ante la instancia de gobierno municipal.

“Se llevó un oficio, acompañado del proyecto, sus implicaciones técnicas y sociales, además se contemplaba en la solicitud nuestro aporte financiero y humano como organización, el aporte que comerciantes de la zona podían realizar y se les solicitaba además de la consideración, les fuera otorgado un aporte económico”. (Sosa 2020)

La entrevistada apunta a que se insistió una reunión con representantes del gobierno, con el objetivo de presentar el proyecto, defender la idea, insistir en su consideración. Sin embargo, el representante municipal nunca respondió a dicha solicitud y dicho proyecto fue ejecutado en parte por cuenta propia del municipio. Alcanzando a cubrir solo las principales arterias viales y los recursos asignados fueron muy superior a los estimados por la organización. Sin embargo, lo que correspondió a lo interno de los barrios al no ser cubierto por la municipalidad, fue ejecutado por la organización con la participación de los vecinos.

“también avanzamos en otros proyectos de mayor envergadura y que están rezagados como por ejemplo la construcción de las redes cloacales, consolidar la red de agua potable y últimamente por petición de la Asamblea, un proyecto para proveer y administrar internet” (Sosa 2020)

Es precisamente a donde se dirigen los excedentes financieros que anualmente puede reportar. Cada proyecto, lleva implicación de costos que lo asume la organización y desde ahí, con el apoyo de las organizaciones se realizan diversas gestiones pero sobre la base de la autogestión. “Nada se sale a ser gestionado, sin que implique internamente autogestionar, aportar recursos financieros propios y apoyo humano comunitario” (Sosa 2020) “La razón de Comunidad Organizada Cuartel V se asienta en la voluntad de las comunidades, nuestro ideal es lograr aquello que para nosotros fue un engaño: gestionar, autogetionar y materializar soluciones para quienes viven los problemas”

## CAPITULO V.

EXAMEN Y PRÁCTICAS EN LA AUTOGESTIÓN  
COMUNITARIA COMO ALTERNATIVA DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

## **Preámbulo.**

Hasta el capítulo IV, se provisionó de un conjunto de herramientas, perspectivas, argumentos teóricos y empíricos que han buscado problematizar una realidad históricamente presente en nuestras sociedades latinoamericanas. A la luz de los hallazgos y que en lo progresivo se irán presentando y analizando, es posible adelantar que la organización comunitaria y la diversidad de estrategias desplegadas por ellas, para la satisfacción de necesidades colectivas que han sido desprovistas por la institucionalidad formal (el Estado o el mercado), es un fenómeno social que construye, deconstruye y reconstruye instituciones sociales, mismas capaces de pautar, normar y orientar el comportamiento tanto individual, como colectivo.

En el primer capítulo, se tejió y argumentó el nudo problemático de la investigación, específicamente en el estado del arte. En él se dispuso el espacio para examinar, describir y analizar, investigaciones que han tomado como objeto de estudio a experiencias prácticas de organizaciones comunitarias, en distintos contextos del continente. Las cuales, en su trayectoria histórica han desplegado estrategias para el acceso y la autogestión de servicios que no fueron provistos por el Estado o el mercado y, que aún cuando haya sido así, no pierden su naturaleza de bienes públicos. Al tiempo, otros aspectos se colocaron de relieve, tales como la trayectoria histórica de cada una de ellas y su influencia en la evolución de las actividades que realizan, consolidándose como instancias abiertas y dispuestas para la participación y acción colectiva, misma, representativa de intereses y objetivos, relacionados a la cobertura necesidades, aspiraciones, deseos y necesidades, inherentes a la consecución de condiciones necesarias para consolidar la vida en comunidad.

En este momento, se hace preciso recordar la premisa inicialmente planteada. Aquella que sirvió de soporte en el proceso conductor del trabajo, en la cual se sostuvo que América Latina ha sido transversalizada en su historia por una especie de paralelismo entre la administración pública formal y las diversas expresiones colectivas, que han destinado esfuerzos a gestionar, autogestionar y administrar bienes públicos relacionados a servicios como electricidad, agua potable, aguas contaminadas, gas, salud, educación, viviendas, disposición y distribución del espacios públicos, entre otros.

En función de lo dicho, es preciso detenerse y recordar nuevamente a las experiencias prácticas de Colombia, Ecuador, Costa Rica y Chile, analizadas en el estado del arte, las

cuales sirvieron de soporte, contención y solidificación para argumentar y colocar de relieve, aquel conjunto de elementos que se entretajan e imbrican, los cuales a su vez permite exponer el nudo problemático. Entre ellos, el paralelismo y cohabitación de la administración pública formal, aquella que encarna la institucionalidad estatal, sus acciones y que a lo largo del siglo XX, ha transitado por modelos y/o paradigmas como el Burocrático Weberiano, la Nueva Gestión Pública y la Nueva Gobernanza, con la existencia de otra institucionalidad que también administran lo público. Aquella que se hace purpura en formas de organizaciones que emergen autopoieticamente al calor que genera la insuficiencia, la inanición y la omisión del Estado (fundamentalmente), pero que, en la medida en que sus intereses y objetivos así lo requieren, se han constituido en cuerpos estructurados, suficientes y capaces de trascender desde la gestión a la autogestión de servicios públicos.

A partir de entonces, cuestiones inherentes pero no condicionantes, como el ordenamiento estatal entre países federados y centralizados, la transversalidad que han orientado sus administraciones públicas a lo largo del siglo XX, mismas que en formas distintas, momentos diferentes pero contemporáneos, han transitado por los mismos modelos y/o paradigmas, con lo cual se ha moldeado sus funcionamientos, dibujando con ello formas de relacionamiento entre el Estado y su administración, con la sociedad y el mercado.

Se habla de una institucionalidad marcada por la inestabilidad y debilidad en sus sistemas de gobiernos durante siglo XX. Cuestión que provocó que la masa del péndulo, oscilara en momentos distintos, pautados por periodos dictatoriales y democráticos, mismos que han modelado particularidades en esas relaciones mencionadas. Mientras que desde el punto de vista económico, también se visibiliza momentos más o menos afines –y también con características propias– entre países, permitiendo comprender que de acuerdo al momento histórico en que se contemple, puede interpretarse como una caja con suficiente capacidad de resonancia como para producir cambios estructurales.

A partir de entonces, en la medida en que dichos procesos operan en la institucionalidad estatal, se comprende dos cuestiones que terminan de sujetar al nudo problemático. Por un lado, la administración formal, capaz de marcar pautas sobre las condiciones en que se generan aprovisionamientos colectivos que hacen posible la vida en comunidad, tales como los ya mencionados. Mientras que por el otro, en la medida en que dicho aprovisionamiento se hace insuficiente, la acción colectiva movilizadora por intereses y

objetivos comunes, se configura en organizaciones de tipo comunitarias. Las cuales sirven de mecanismos para gestionar ante las instancias estatales la ausencia y/o insuficiencia de servicios públicos, así como para emprender acciones por fuera de la formalidad, dando paso a la autogestión y administración de dichos servicios.

De acuerdo a lo dicho, para dar contenido a la argumentación trabajada, en un primer apartado de este último capítulo se buscará examinar las prácticas de las organizaciones comunitarias y que permite comprender formas de administración pública diferentes a las formalmente establecidas por el mercado o el Estado. Para cumplir este último objetivo específico, resultan centrales los aspectos desarrollados en los capítulos II y III que desde la información documental en que se logró tener acceso, se analizaron las relaciones Estado, Sociedad y Mercado.

Posteriormente la evolución histórica de ellas, tanto en Ecuador como en Argentina. Se resaltarán lo que a consideración del análisis realizado, se interpreta como los principales rasgos y características que acompañan a la administración estatal con organizaciones comunitarias que transitan en paralelo.

Finalmente, en un tercer apartado. Se apuntará a tejer el análisis de las prácticas de autogestión y administración de servicios públicos desarrollados por las organizaciones comunitarias como la cooperativa de servicios públicos Cuartel V en Argentina y la Junta Administradora de agua potable de Julio Andrade en Ecuador como modelo alternativo de administración pública.

## 5.1. Relaciones Estado, sociedad y el mercado en América Latina.

Tomando como punto la estructura construida en el segundo capítulo de la investigación, en el cual se planteó desde el punto de vista epistémico, las ramificaciones subterráneas sobre la cual se sostienen los modelos de administración pública dominantes y que resonaron con gran influencia en las administraciones públicas de América Latina, espacio que permitió contemplar el tejido de una urdimbre de tramas relacionales entre (y desde) el Estado (contenido interiormente por el gobierno y la Administración Pública), el mercado y la sociedad civil.

Repasar conceptos como Estado, Gobierno y Administración Pública no solo permitió recordar la postura asumida teóricamente con respecto a cada uno, sino además dimensionar la discusión hacia un debate, también central para comprender el análisis experimental de la segunda parte de ese capítulo. Fundamentalmente en el sentido, de cómo dicha triada se engrana y permite encarnar la actuación estatal mediante las políticas públicas. Último aspecto teórico que invita a pensar, sostener y analizar que de acuerdo al posicionamiento relacional del Estado con respecto al resto actores, el centro u eje de pivote se mueve, provocando variaciones en ella

En consecuencia otra de las cuestiones a considerar, es que se colocó de relieve que los modelos de la Administración Pública (Burocrático Weberiano, la Nueva Gestión Pública y la Nueva Gobernanza), corresponden de manera sincrónica y coherente al patrón de acumulación dominante (véase tabla 1), el cual también está transversalizado por momentos de crisis que entre otras cosas, produce transformaciones en el sistema. Asunto que tácitamente contribuye en un despeje necesario para observar distintas variaciones que se muestran como variopintas y camaleónicas, sobre la acepción de distintos conceptos.

Con lo anterior, se apunta en la necesaria comprensión del andamiaje teórico que sostiene cada uno de los modelos de administrar lo público. Mismos que devienen y responden a realidades, culturas y sociedades particulares y hasta diametralmente opuestas a la nuestra, pero que además se configuran en prácticas pretendidas para nuestras realidades. Es decir, desde cada uno se piensa y delinea el deber ser del funcionamiento organizacional, comportamental del cuerpo técnico – burocrático –, las formas en que



deberían tejer y establecer las relaciones entre esferas (Estado, sociedad y mercado), asignándoles roles a cada cual.

Tabla 1.

*Síntesis Comparativa del Modelo de Acumulación, centro de acción según la posición de los actores, paradigma de AP y características de la sociedad civil.*

<u>Modelo de acumulación.</u>	<u>centro de acción según la posición de los actores</u>	<u>Modelo o paradigma de AP</u>	<u>características de la sociedad civil</u>
Capitalista: demuestra su tope crítico en 1970.	Estadocentrico: Estado interventor y garante de recrear las condiciones para la reproducción del capital y la mano de obra.	Paradigma Burocrático Weberiano. Se implementa aproximadamente entre principios del siglo XX hasta la década de los '70	Débil y tutelada: el puente entre ella y el Estado eran fundamentalmente los partidos políticos.
Neoliberal: experimenta su primera crisis sistémica a finales del siglo XX.	Mercadocentrico: se le otorga centralidad al mercado, siendo quien se posiciona como actor dominante. Desplaza y minimiza al Estado, delegando en la sociedad civil sus funciones.	Consenso de Washington: Nueva Gestión pública que se implementa desde aproximadamente 1970 hasta finalizado el siglo XX.	Presencia ONG's, quienes asumen responsabilidades del Estado, comúnmente ubicadas dentro del llamado tercer sector, como esfera funcional al sistema de acumulación dominante.
Neoliberal	Sociocentrico: no como un actor dominante. Sino más orientado a la cohabitación con una multiplicidad de actores pertenecientes a esferas del Estado, el mercado y la sociedad civil.	Post – Consenso de Washington: Nueva Gobernanza ( <i>new governance</i> ), que se apuntala desde finales del siglo XX hasta nuestros días.	Reconocida por su heterogeneidad organizacional, dispersión y diversidad de intereses.

Fuente: elaboración propia.

La tabla anterior más que un resumen, es una representación gráfica e ilustrativa de los cambios y transiciones, que ha experimentado el siglo XX en cuanto a la encarnación relacional entre actores. En la cual se demuestra que de acuerdo al modelo de acumulación dominante, hay un encadenado de transformaciones en lo público que son generadas a partir de sus cambios, hecho sobre el cual se advierte, que no se pretenden interpretar como relación causa efecto, sino que más bien, cambios relacionados que se acompañan mutuamente. Se habla de proceso sincrónico, rítmico y coherente que responde a intereses, disputas y coaliciones donde la economía, la política y la sociedad, son eslabones ligados y relacionados entre sí. Dicho de otra manera, se piensa en una forma de organización que busca construir armonía y engrane entre esferas capaces de acoplarse y complementarse.

Otro aspecto que connota la tabla 1, es la síntesis del comportamiento empírico de cada modelo en América Latina. Ya alejado de lo deseado o esperado en los fundamentos cognoscentes, se observó como la metáfora camaleónica usada anteriormente, se cristaliza en el quehacer de nuestras sociedades. En este sentido, es preciso puntualizar en algunos aspectos críticos y explicativos que son referentes en la comprensión de nuestras administraciones públicas.

En consecuencia, se hace claro que el Estado se presenta como una cartilla multicolor o como la masa de un péndulo. El cual, cambia de color o es capaz de moverse e inclinarse según el momento histórico en que lo veamos y con ello, varían relaciones de fuerzas entre los actores intervinientes. Durante el MBW la estructura de funcionamiento del aparato público, se moldea con suficiente capacidad de motorizar políticas públicas acompañadas a la matriz de crecimiento, de aquel incipiente desarrollo industrial por el cual transitaba nuestro continente, asegurando con ello, una serie de condiciones que le son fiadoras, pero que, provoca al mismo tiempo, su propia matriz de comportamiento.

En coherencia a lo anterior, los partidos políticos resultan un actor clave en su comprensión. Pues se posicionan en actores centrales de colocación privilegiada con respecto al Estado, el mercado y la sociedad civil, siendo los dos primeros, pilares centrales sobre la que pivotea la matriz Estado-céntrica y relega o tutela a la sociedad civil.

Continuando, los partidos políticos muestran una muy resaltante habilidad de capitalizar poder como actores intermedios, capaces de generar un doble movimiento. Hacia arriba, en la estructura del Estado, pues al asumirse en condición de gobierno, se imponen como factor capaz de permear la organización burocrática, influenciando directamente sobre la designación del personal técnico, en palabras más o menos, la administración pública como botín de guerra. Además, hacen de su funcionamiento una estructura tan maleable y elástica, que los problemas sociales, al ser asumidos como cuestiones de agenda política, moldean y ajustan la funcionalidad de él, para corresponder a los intereses partidistas. Afirmación que sirve de soporte a la interpretación dada durante el desarrollo del primer capítulo, cuando se comprende al Estado como un instrumento partidista, incapaz de controlar gobiernos, sino de ser controlado por ellos.

Por otro lado, hacia abajo, con capacidad de control sobre la sociedad civil. En este sentido, al estar dispersa, poco desarrollada y fuertemente influenciada por ellos, pasan a convertirse en un aparato de representación capaz de catalizar los procesos internos de sus organizaciones. Cabe destacar, además, que las cuestiones sociales son asumidas como una cuestión de agenda política de gobierno, con la cual, al brindar respuestas estatales, cooptan y clientelizan a los grupos beneficiarios, retrayendo cualquier intención o aspiración de ella a desarrollar capacidades autonómicas y de cuestionamiento al sistema dominante.

En otro orden de ideas, algo distinto sucede con el quiebre producido en la crisis sistémica de los 70'. Misma que es acompañada por el descalabro en los tradicionales medios de representación política, que hasta entonces, había sido ejercida por los partidos políticos. Esta primera crisis (sistémica) produjo una especie de metamorfosis, traducida en palabras o menos, en una redimensión del rol sostenido por el Estado y, por ende, sus relaciones con el mercado y la sociedad civil. En este sentido, se evidencia una especie de revitalización de la sociedad civil, la cual pasa por una interpretación y acción práctica que se encarna en las conocidas ONG's, misma, que desde diversas corrientes de pensamientos la asumen dentro del lenguaje dominante como organizaciones del llamado tercer sector, aquel compuesto por una múltiple y heterogénea cantidad de agrupaciones que sirven de paraguas o espacios de acampe, para aquellos que son expulsados por el mercado o el Estado y buscan en este lugar, una manera de contener los efectos negativos del nuevo modelo de acumulación.

En este sentido, la Nueva Gestión Pública en aras de lograr la tan anhelada eficiencia económica y la eficacia pretendida en la satisfacción de lo social, instrumenta a dichas organizaciones como mecanismos de intervención y/o participación de la sociedad civil, funcionales a sus objetivos. Tal afirmación es referida específicamente a dos aspectos centrales, por un lado, al disminuir la estructura de funcionamiento en el desarme estatal, convirtiéndose en instrumentos ideales para lograr la tercerización de sus funciones, por el otro, son medios más económicos que no implica una dependencia laboral, pues la comprensión de ellas como instancias no orientadas por el fin de lucro, la solidaridad y la cooperación, las hace en unidades que abaratan los costos de transacción.

De manera complementaria a lo anterior, todas las prácticas mencionadas coloca de relieve la conocida tercerización estatal. Misma que requirió en su accionar, un tipo de coordinación entre actores (Estado, mercado y Sociedad Civil) para la aplicación de políticas, cuestión que a criterio de Álvarez (2011) se orientó por el corrimiento de la estatalidad en el cumplimiento de sus funciones, delegando sobre las ONG's la encarnación de políticas focalizadas (focopolítica), hacia los sectores más desposeídos. Es decir, la orientación del foco hacia los más pobre entre los pobres.

En coherencia, la coordinación de las políticas se caracterizó por la instrumentación de manera focalizada, donde intervención y participación directa del ciudadano, tanto en la definición y priorización de problemas con necesidades de intervención era una cuestión central. Cuestión que convierten a las organizaciones comunitarias (entre otras) en un instrumento técnico reconocedor y legitimante de las intervenciones no estatales, en el proceso de la política pública. Acotando con ello la dimensión su política, con lo cual disminuyen los riesgos de criticidad y cuestionamiento colectivo al sistema en su conjunto, es decir, despolitización de la sociedad.

En criterio de Gómez-Quintero (2014), la despolitización de la sociedad, se encaró desde un conjunto de prácticas implementadas por un connotado número de ONG's, donde lo que se buscaba era atender las necesidades de los más pobres, haciendo de su participación en el proceso de la política pública, una pieza clave para contener cualquier tipo de acción colectiva que cuestione el sistema del momento. Tema que a criterio, refuerza la hipótesis contemplada en algún punto de este trabajo, en comprender que el tercer sector encuadra a un conjunto de organizaciones que son funcionales.

Al paso de dicha funcionalidad de la sociedad civil en América Latina, van emergiendo nuevas organizaciones alejadas de ese rol entregado al tercer sector. Logrando ellas su visibilización, mediante una diversidad de acciones colectivas de luchas y resistencias, con lo cual, alientan hacia una repolitización de la sociedad (Lechner 1994), materializada por organizaciones y movimientos sociales, con capacidad de contener las acciones de un mercado que hizo del Estado un apéndice, también funcional. Con lo cual, el tejido social y político se enmarca en una trama de actores que hacen mucho más complejo el sostenimiento del camino transitado hasta entonces por el modelo neoliberal y la devastación institucional pretendida en la gerencialización de la función pública.

En un tercer momento, dada las expresiones de lucha y resistencia por parte de la sociedad y del fracaso del primer proceso de reformas, surgen las llamadas de segunda generación, la cual resuenan en nuestras administraciones públicas con la llamada Nueva Gobernanza. Este paradigma emerge como una respuesta a la disfuncionalidad de la Nueva Gestión Pública, permitiendo una reconfiguración de fuerzas y fricciones generadas en las relaciones entre el Estado, la sociedad civil y el mercado. Desde la premisa de que la estatalidad y las instituciones importan, se construye una especie de reconciliación con el Estado, apuntando hacia una revitalización de él y de la sociedad civil.

Durante el desarrollo del trabajo se dijo que una de las cuestiones quizá no esperadas de esa primera generación de reformas y que puede considerarse como positiva, es el fortalecimiento del tejido de la sociedad civil. Colocándose de relieve que la funcionalidad esperada por las organizaciones que algunos enmarcan dentro del llamado tercer sector (despolitización de la sociedad), contribuyen en la configuración de un rostro emergente, renovado y fresco, sobre el cual se plantean en sus procesos de luchas no solo la repolitización de la sociedad o el cuestionamiento del modelo dominante, sino también, pugnan por la construcción de otra política y otra economía (Subirats 2011). Si bien el ideal es solo una aspiración (hasta ahora), no sucede lo mismo con la idea de otra política.

Sostenido en lo anterior, es que ese escenario emergente incita a repensar el concepto de gobernabilidad, entendida como el acto que en palabras más o menos conlleva a las buenas relaciones generadas desde la acción directiva del gobierno y que conlleva a un clima de estabilidad social y política (Dawns 1992). Y se transita hacia la nueva

gobernanza, esta última como un espacio de rupturas de aquellos procesos directivos implementados y se apertura como un lugar de convergencia, confluencia y encuentro de una diversidad de actores representativos de las esferas estatal, la sociedad civil y el mercado, es decir, de la dirección a la coordinación en el arte de gobernar (Aguilar 2015)

La Nueva Gobernanza se constituye como el tendido de un espacio en el cual convergen sectorialmente, diversos actores tanto del Estado, el mercado y la sociedad civil. Se trata precisamente de la convergencia, coalición y/o cohabitación de intereses representados sectorialmente, mismos que si bien no son homogéneos, permite la posibilidad de establecer un juego que no signifique que uno u otro pierdan o ganen todo, sino más bien, la posibilidad de cooperación entre ellos.

La mayor debilidad observada en la práctica latinoamericana de este paradigma, es que de acuerdo a lo analizado, se relaciona directamente con la fragilidad y vulnerabilidad de la institucionalidad estatal e inclusive de la sociedad civil, frente a una de las instituciones más solidificadas y robustecidas durante el estadio mercadocentrico. En consecuencia la reconciliación dada con el Estado, ocurre en contexto donde el mercado ha logrado anclarse con fuerza en terrenos que colocan a los demás actores, en condiciones de desventajas.

Se observa también, el sostenimiento de prácticas (inclusive amparadas en legislaciones) comparables a las llevadas adelante durante la NGP, en cuanto a la focalización de políticas y atención a los sectores sociales más desfavorecidos y la utilización de las organizaciones de la sociedad civil para delegar funciones estatales. En pocas palabras, estamos hablando de que el Estado en su rol de coordinar, orientar, y hasta conciliar intereses, está en constante tensión gracias a sus bajas capacidades institucionales.

En este contexto, es donde la capacidad de coordinación y de tejer redes, es cuando cobra mayor sentido en cuanto al rol y responsabilidad de cada actor interviniente en el proceso de la política. Sin embargo esa doble dimensión que le otorga O'Donell (1992) al Estado (estrechamente relacionado con la teoría de la convergencia), en el intento de conservar a su autonomía relativa, permite que los pesos y contrapesos ejercidos por la capacidad de fuerza de cada actor (relacionado a la postura de acción u omisión que asuma la institucionalidad estatal frente a una cuestión o problema socialmente problematizado),

lo deje en una condición de vulnerabilidad, lo que conlleva a la dificultad de salvaguardar los intereses propios y de otros actores, como por ejemplo la sociedad civil.

Retomando a Nogueira (2015), la transversalidad a la que responde la sociedad civil en el modelo de la nueva gobernanza, conlleva a comprender que las fluctuaciones estatales y su debilidades en el caso de América Latina, esta signado por la capacidad de fuerza que cada actor tenga. En este caso, el mercadocentrismo durante la Nueva Gestión Pública, consolido un piso lo suficientemente robusto como para contener los avatares de la acción sociocentrica del momento y vale la pena recordar, que no se puede sostener que este enfoque haya logrado tal solidez, como para que disputas emprendidas, se traduzcan en lo inmediato en consolidación espacios compartidos y cooperados con otras esferas, recordando además que en palabras más o menos, se está hablando de capacidades fundamentalmente de la estatalidad.

En este punto vale la pena pensar en función de lo que Santos & Rodríguez (2003b) comprenden, en cuanto a la gravitación de la sociedad civil. Pues aun cuando una determinada área social se desregule o privatice, la historia relacionada a la sociedad civil y su capacidad de institucionalizar prácticas en el tiempo, permite que su comportamiento no necesariamente haya sido catalizado o sometido a esos cambios, ya que, su capacidad institucional (de la sociedad) puede llegar a ser tan sólida y aceptada, que ella misma se autorregula dada que ella no es exclusiva ni de una u otra esfera.

En función de lo anterior y de lo analizado en torno a relaciones entre el Estado, la sociedad civil y el mercado, resulta muy oportuno en este momento contemplarlo en contexto. No es casual que ante un intento de despolitizar a la sociedad, la reacción de ella durante la crisis de la NGP, haya sido la repolitización expresada en el resurgir de las organizaciones y movimientos sociales, demostrando su capacidad de insatisfacción, criticidad y cuestionamiento al sistema. Ello es muestra de que ese punto de inflexión, las instituciones existentes y sostenidas a lo largo del tiempo, tiene capacidad de autorregular el comportamiento colectivo.

En definitiva, el análisis de los modelos y/o paradigmas de administración aplicados en América Latina y los mecanismos de articulación establecidos entre el Estado, el mercado y las organizaciones de la sociedad civil. Permitió dilucidar una serie de factores que retroalimenta el objetivo central de la investigación y al mismo tiempo, permite avanzar hacia el estudio más concreto del desarrollo histórico de las organizaciones sociales en

general, colocando mayor énfasis en las comunitarias en particular, en contextos específicos como Argentina y Ecuador.



## 5.2. ECUADOR Y ARGENTINA, HISTORIAS DISIMILES Y UNIDAS POR LA DIMENSIÓN ORGANIZACIONAL DE SUS COMUNIDADES.

Para corresponder al objetivo específico inspirador y trasmisor de fuerza para el desarrollo de capítulo III, es preciso aclarar que la caracterización realizada entre federalismo y centralismo, como forma de administración Estatal de Argentina y Ecuador, no es casual, ni únicamente ilustrativo a la referenciación de cada contexto geográfico sobre el cual se encuentra cada experiencia a estudiar en campo.

Cada país conserva su régimen y forma de ordenamiento en sus administraciones, permitiendo comprender realidades únicas, formas de regulación, relacionamiento entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, así como un tejido histórico correspondiente a dimensiones divergentes entre ellos, tales como la cultura, la educación, la economía e inclusive el mismo ordenamiento urbano, entre otras muchas características. No es menos cierto que esas mismas diferencias, sirven de paraguas o contención, para el análisis en condiciones –también heterogéneas– de linealidades y hasta cierto punto paralelas de procesos que han marcado hitos que sirven para establecer puntos de encuentros, sobre aquello que es de interés investigativo y que se busca comprender en relación a las administraciones públicas de cada uno.

En consecuencia a lo dicho, el análisis histórico de las organizaciones comunitarias en Argentina y Ecuador, en relación a la autogestión de servicios públicos, permite verificar tanto en un contexto como en otro, la premisa inicialmente planteada y que al mismo tiempo se convirtió en un eje orientador al cumplimiento del objetivo trazado en el capítulo. Ciertamente, existe una profunda relación entre organización comunitaria, provisión servicios públicos y autogestión de ellos, particularmente en el contexto de crecimiento urbano.

Desde el punto de vista teórico y desde los aportes de Topalov (1979), aunque el autor analiza el fenómeno de crecimiento urbano en el contexto Europeo y en un periodo previo al colapso del Estado de bienestar, sus planteos representaron una valiosa alternativa de análisis. Pues a todas luces, se hace evidente que tanto en Argentina como en Ecuador, sus principales ciudades se convierten en ejes o punto de anclaje, donde se desarrolló la socialización capitalista de las fuerzas productivas. Es decir, ellas se cristianizaron como

espacios de convergencias, tanto desde el punto de vista productivo como de la reproducción de la mano de obra.

El aspecto productivo, pauto un crecimiento desmedido y para nada controlado de las ciudades. Ellas se convierten en los principales centros comerciales y de producción sobre el cual satelitó toda posibilidad de asentamientos humanos, fundamentalmente de quienes abandonaron sus lugares de origen, para establecerse en aquellos que brindaban mayores expectativas de una aparente inserción laboral y mejora en sus condiciones de vida. Aparejado a ello, suceden otros fenómenos derivados, como lo son la distribución espacial de acuerdo a la clase social, es decir, el acomodo en zonas determinadas y/o caracterizadas por un mejor acceso o no a condiciones de equipamiento urbano, así como cercanía o no al centro comercial e industrial, definiendo la pertenencia a una clase social u otra.

Cabe destacar, la doble representación del Estado. Por un lado como proveedor de las condiciones que el capital necesita para su producción, con la construcción y mejora de las principales vías de acceso a las ciudades –carreteras, puentes, puertos, aeropuertos, entre otros–, así como dotación de otros servicios públicos –electricidad, drenajes, redes de agua potable, transporte, entre otros– que coadyuvan en las condiciones para un evidente desarrollo industrial. Mientras que por el otro, se convierte en el garante de condiciones para la reproducción de la mano de obra, dotando de servicios –educación, salud, vivienda, lugares de esparcimiento (entre otros) – que con el salario del trabajador no pueden ser cubiertos.

Lo descrito nos lleva a comprender la relación espacial en función a los grupos sociales y su pertenencia de clase. Tanto en Ecuador como en Argentina dicha característica se hace visible, pues en uno u otro contexto las condiciones de acceso a servicios van en relación a la cercanía de los centros comerciales y de producción. Hecho que relega hacia terrenos de poca rentabilidad y ubicados en las periferias, a grupos sociales con menos condiciones y disposición financiera, lo que deja a la ciudad como un espacio donde se conjugan un conjunto de fuerzas centrípetas y centrifugas.

Centrípeta porque el conglomerado urbano se teje en torno a los centros de producción y comercio, hecho que lo convierte en un espacio de convergencia de intereses entre quienes poseen condiciones de acceso y los que no. Lo dicho conlleva al sentido centrífugo de la ciudad, en tanto y en cuanto, aleja del centro y relega a la periferia a todos

aquellos que por su condición, no tienen otro lugar de asentamiento. Siendo esta característica central al momento de comprender la relación entre organización comunitaria, provisión servicios públicos y autogestión de ellos, en contexto de crecimiento urbano e industrialización.

Es importante tener presente la heterogeneidad en la cual coinciden autores como Schteingart (1973), Singer (1970) y Quijano (1970), entre otros, sobre la cual se produce el proceso de crecimiento urbano y sus consecuencias en uno y otro contexto nacional. En Argentina, el modelo agro-exportador implementado a finales del siglo XIX (asociado a la discusión de este país en cuanto al debate sobre cuando se produjo proceso de industrialización), estuvo coligado a un notable flujo migratorio, crecimiento poblacional, diversificación de las actividades de producción y comercio –artesanales e industriales tanto para suplir necesidades de consumo interno como para satisfacer las demandas internacionales– y desproporción en el orden urbano. Momento caracterizado también según Schvarcer (1998) por hacinamiento, precariedad, desarrollo de asentamientos habitacionales geográficamente marginales al centro, de muy escasa calidad (los llamados conventillos) y con casi nula dotación de servicios públicos.

En un segundo momento en el crecimiento urbano argentino de acuerdo a Schapira (2002), sucede desde 1930 y se refuerza posterior a la segunda guerra mundial. Período en que la matriz productiva experimenta una metamorfosis, lo que produce la consolidación de crecimiento hacia las periferias de las grandes ciudades, cuestión que si bien ya venía sucediendo tímidamente, es en este momento es cuando se visibiliza.

Se puede concluir también, que Argentina de manera muy prematura y con momentos históricos diferenciados con respecto a Ecuador, en formas diversas, símiles y disímiles al mismo tiempo, la asociación entre industrialización y crecimiento urbano alteran el desenvolvimiento comportamental del proceso en ambos contextos. En este sentido García (1985), refiriéndose al segundo país, afirma que dicho fenómeno sucede desde principios del siglo XX, se refuerza pasada la segunda guerra mundial y repercute directamente en ciudades como Quito, Guayaquil, Cuenca, entre otras.

En particular Ecuador, nos sirve para detenernos un poco y relacionar dos momentos (también) de su proceso de urbanización. Interpretando a Singer (1976), este segundo país sintió un primer estadio en donde si bien las principales ciudades crecen en términos relativos, acompasadamente en relación al cambio de la matriz productiva, los nuevos

asentamientos humanos también lo hacían con relativo orden e inclusión. No así sucede pasada la segunda guerra, cuando la llegada de capital extranjero aceleró de manera desproporcionada la masificación de las ciudades, provocando una ruptura entre ella y la prestación de los servicios públicos, con respecto a sus capacidades.

Todo lo dicho, conlleva a identificar otra linealidad entre ambos procesos históricos y la cual es fundamental para comprender lo que acá se busca. Se hace referencia a la emergencia de las organizaciones comunitarias, concepto que si bien se identificó como poco desarrollado, ambiguo, disperso y convenientemente problematizado según el piso ontológico que lo pretenda definir, se convino en comprenderlo como estructuras mediadoras entre individuos con el resto (Estado y mercado), que responden localizadamente a un ámbito territorial específico de índole comunitario e integradoras de aspiración e intereses en torno a objetivos comunes.

En función del párrafo anterior, es loable afirmar que en correspondencia a las adversidades acompañadas de la inexistencia (en el caso de los asentamientos periféricos) y/o precarización (donde si los había) de los servicios públicos, la acción colectiva ambos países mediante la configuración de dispositivos organizacionales se convierte en corolario común. Cuyos objetivos centrales se orientaban en la búsqueda y consecución de dotaciones colectivas, que hacen posible la vida en comunidad tales como el acceso al agua potable, redes de agua residuales, de electricidad, mejora de vialidad, espacios comunes, educación, salud, seguridad, entre muchos otros.

En formas diferentes y características propias, tanto en Ecuador como en Argentina se ven dos mementos históricos bien diferenciados uno de otro con respecto a la emergencia de las organizaciones comunitarias. El primer país, un inicial periodo que podemos ubicar entre 1930 y 1970 en fechas aproximadas y para nada casuales, donde la emergencia de dichos dispositivos acompasa el crecimiento urbano experimentado como consecuencia la transformación de la matriz productiva nacional, el desplazamiento de los sectores sociales menos aventajados hacia zonas marginales de los centros comerciales y de producción, la precarización de los servicios públicos en el caso donde existían y la inexistencia de ellos en los nuevos asentamientos marginales.

Cabe destacar, que este primer periodo histórico las organizaciones comunitarias tuvo un doble rol. Por un lado como espacios de unión comunitaria para la gestión colectiva de acceso a servicios públicos, con la implementación de estrategias de interpelación al

Estado, recurriendo a mecanismos formales (institucionales) y la movilización social como las protestas de calle. Por el otro, sirvieron como lugares de lucha y resistencia política que junto a otras organizaciones políticas, lidiaban por la restitución de la democracia.

Un segundo momento histórico, a partir de 1970 con la expansión urbana aún más descontrolada. Aquí se observa un crecimiento muy importante de las organizaciones, gracias a que se logra la formalización de muchas que estuvieron bajo la sombra de la clandestinidad en tiempos de dictaduras, pero además, se experimenta un crecimiento urbano exponencial y la creación de nuevos barrios. Un aspecto en común entre periodos, es la implementación de estrategias como el acceso ilegal, clandestino y para nada salubre (pozos sépticos, de agua para consumo humano y quema al aire libre de basura), protestas de calle y en gran parte interpelación del Estado y con ello lograr dotación de servicios públicos necesarios.

El periodo al cual se hace referencia, el rol político de las organizaciones comunitarias pasa por una mutación, en la cual se diversifican y especializan (clubes deportivos, organizaciones culturales, de salud, entre otras), al tiempo que se anclan o nuclean en las tradicionalmente llamados comités barriales y/o juntas pro mejora. En cuanto a las formas en que se relacionan con los partidos políticos, produce rechazos, cuestionamientos e inclusive debilitamiento de las estructuras barriales, al ocupar un rol funcional en cuanto se pretenden como operarios territoriales y brazos clientelares.

En cuanto Argentina, el primer momento histórico con raíces más profundas en su historia se reconoce desde finales del siglo XIX, con la implementación del modelo agro-exportador. Periodo En que gracias a la explosión urbana experimentada y la alteración en materia de distribución espacial y decadencia de los servicios públicos, se visibilizan las organizaciones barriales caracterizada por el voluntarismo, ayuda mutua y apoyo para la auto-construcción de viviendas, dotación servicios (de manera clandestina o formal), gestión ante las instituciones del Estado y apoyo entre ellos.

Un segundo periodo, que se vive con el cambio de matriz productiva en el país en 1930. Momento en que para muchos autores se reconoce se reconoce el llamado fomentismo, como organizaciones capaces de nuclear en su seno a diversas juntas vecinales y consejos comunitarios, en torno a objetivos vinculados a la dotación de servicios públicos. No se deja de reconocer, la relación que tiene la emergencia de este tipo de dispositivos organizativos, con la nueva ola expansiva del crecimiento urbano, aparejando un aspecto

en común con respecto a Ecuador, el hecho de las diversas estrategias implementadas por los vecinos y sus organizaciones, tanto para el acceso, la gestión y autogestión de servicios públicos.

Otro de los elementos destacables y al mismo tiempo relacionado, es el fenómeno de la autogestión en dichas organizaciones. Concepto relativamente joven a criterio de Schteingart (1990), Coulomb & Sánchez (1992), quienes asocian la problematización teórica de dicho concepto a la década de los '90, cuando se visibiliza un conjunto de prácticas sostenidas en el tiempo de las organizaciones comunitarias, en cuanto a sus formas de acceder a los servicios públicos desprovistos tanto por el mercado como por el Estado.

A partir de las realidades históricas de ambos países, la diversidad de organizaciones comunitarias encarna en sus prácticas diversas estrategias colectivas para el acceso, dotación y/o administración de servicios públicos, con recursos propios o su hibridación. Tanto en uno y otro contexto nacional, más allá de las divergencias que podamos observar en cuanto a los momentos históricos en que se viven los procesos de expansión urbana de manera descontrolada, las pericias implementadas por las organizaciones fueron básicamente las mismas. Es decir, hablamos de cuestiones coincidentes que sucedieron bajo la sombra de lo formal.

Se hace referencia a prácticas utilizadas para el acceso de los servicios públicos. Por un lado métodos ilegales, que no es otra cosa que la conexión a redes matrices diseñadas y dispuestas a cierta capacidad de distribución tanto de energía eléctrica, de agua potable y distribución de aguas residuales. Lo que además de representar una alternativa de acceso para esos nuevos asentamientos habitacionales, ocasiono importantes problemas, ya que, disminuía considerablemente la calidad con respecto aquellos sectores urbanos a los cuales proveía de dicho servicio.

Otras de las estrategias comunes en ambos países, era la excavación de pozos en aquellos terrenos ubicados al margen de las ciudades y por lo cual, entre otras características se consideraban de poca rentabilidad. Dicha técnica no es otra que el aprovechamiento de las aguas subterráneas, en muchos casos de consumo humano y en condiciones aprovechables, sin embargo, con la excavación de otros pozos para el depósito de las aguas residuales, se corre el riesgo de contaminación. En cualquiera de los casos, si las

excavaciones para agua potable representan un riesgo por no tener certeza de su calidad para el consumo, lo que sí es un problema, es la existencia de pozos sépticos.

Más allá de lo descrito, emergen otras prácticas paralelas ante la negación del Estado o el mercado en la prestación de servicios públicos. Se hace referencia a organizaciones más complejas. Mismas que para el aprovechamiento de los recursos disponibles surgen como respuestas espontaneas, amorfas y que con el aporte en capital y trabajo de los vecinos, construyen diques artesanales de agua para la distribución vecinal, carreteras y caminos de transito común, viviendas, espacios de esparcimiento, entre muchas otros.

Son todas experiencias que con el pasar del tiempo, se han configurado en cooperativas, asociaciones civiles, mutuales, entre otras figuras legales y cuyo fin es el mantenimiento, mejora y administración del bien público colectivo. Las cuales a su vez, en su hacer del día a día, marcan en sus procesos internos de autoconstrucción y autosatisfacción colectiva de necesidades, aspectos diferenciales, contrapuestos y hasta yuxtapuesto de los modelos de administración pública aplicados por el Estado y que ilustrativamente podemos observar en el cuadro 2.

Cuadro N° 2

Síntesis comparativa entre los modelos de administración pública aplicados por Argentina y Ecuador, sus características estructurales coincidentes, calidad y prestación de los servicios públicos, mecanismos colectivos y autogestión, mecanismos de articulación Estado, mercado y sociedad civil y las estrategias colectivas implementadas para el acceso a los servicios públicos.

<u>Periodo</u>	<u>Modelo de AP</u>	<u>Características estructurales comunes</u>	<u>Calidad y prestación de los servicios públicos</u>	<u>Mecanismos colectivos de gestión y autogestión de SP</u>	<u>Mecanismos de articulación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil.</u>	<u>Examen de prácticas para el acceso a los servicios públicos</u>
1930 – 1970	Modelo Burocrático Weberiano	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abandono del modelo agrícola de producción.</li> <li>- Industrialización.</li> <li>- Crecimiento urbano descontrolado.</li> <li>- Marginalidad geográfica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El Estado como Proveedor y garante.</li> <li>- Infraestructura de SP dispuesta a cubrir la demanda del crecimiento industrial.</li> <li>- La demanda por SP urbanos es superior a la capacidad instalada</li> <li>- La calidad de los SP disminuye.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organizaciones comunitarias.</li> <li>- Interpelación al Estado mediante diversas estrategias formales e informales.</li> <li>- Características: Organizaciones de primer grado (fomentismo en argentina y organización de moradores y comités barriales en Ecuador)</li> <li>- Su mutación a organizaciones de segundo grado.</li> <li>- Diversificación y especialización de las organizaciones según la acción emprendida (salud, educación, cultura, deportes, entre otras)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partidos políticos.</li> <li>- Características comunes: Utilización de los mecanismos estatales para generar dispositivos legales de contención y regulación de la acción colectiva representada en organizaciones barriales.</li> <li>- Cooptación de las organizaciones.</li> <li>- Clientelismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Clandestina (tomas ilegales de electricidad, agua potable)</li> <li>- Autoconstrucción de pozos sépticos.</li> <li>- Autoconstrucción de pozos para extracción de agua potable.</li> <li>- Conformación de organizaciones más complejas como cooperativas y mutuales de SP.</li> </ul>



		- Implementación de medidas neoliberales.	- El Estado no provee ni garantiza los SP.	- Organizaciones comunitarias.	- Organizaciones Gubernamentales (ONG's).	- no	- Clandestina (tomas ilegales de electricidad, agua potable)
		- Privatización de los activos del Estado.	- Privatización de los SP.	- Organizaciones comunitarias especializadas.	- Organizaciones comunitarias especializadas.	- Características:	- Autoconstrucción de pozos sépticos.
		- Desregulación.	- El mercado como garante y proveedor de SP.	- Cooperativas de servicios públicos.	- Cooperativas de servicios públicos.	- Administran recursos estatales y no estatales provenientes de	- Autoconstrucción de pozos para extracción de agua potable.
		- Aumentos en tarifas de los SP.	- Acceso a los servicios públicos en función de la capacidad de pago.	- Mutuales de salud, educación y otras.	- Mutuales de salud, educación y otras.	- extranjero (FMI, BM, BID).	- Organizaciones más complejas como cooperativas y mutuales de SP.
		- Desinversión del Estado.		- Juntas administradoras de agua potable.	- Juntas administradoras de agua potable.	- Recurren al discurso y la práctica de la participación ciudadana.	
1970	- Nueva Gestión pública	- Tercerización del Estado.		- Otras.	- Otras.	- Participación ciudadana despolitizada, como instrumento técnico.	
1999	- Gestión pública	- Desprotección a sectores sociales más desfavorecidos.				- Aplicación de políticas a los más desfavorecidos.	

1999- hasta nuestros días	Nueva Gobernanza	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revitalización de las funciones del Estado.</li> <li>- El estado Actor dentro de un escenario de convergencia de actores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estado, mercado y sociedad civil como garante y proveedora de SP.</li> <li>- Acceso a los servicios mediante diversas modalidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organizaciones comunitarias. Cooperativa de servicios públicos.</li> <li>- Organizaciones de origen comunitarias representadas bajo diversas formas de personalidad jurídicas, como asociaciones. civiles, juntas administradoras, entre otras.</li> <li>- Mutuales de seguridad social y salud.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partidos políticos, Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), organizaciones sociales, movimientos sociales, organizaciones comunitarias, entre muchas otras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Clandestina (tomas ilegales de electricidad, agua potable)</li> <li>- Autoconstrucción de pozos sépticos.</li> <li>- Autoconstrucción de pozos para extracción de agua potable.</li> <li>- Organizaciones como cooperativas y mutuales, asociaciones civiles y otras formas organizativas.</li> </ul>
------------------------------------	---------------------	---	--	--	--	--

---

Fuente: elaboración propia.

### 5.3. AUTOGESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN SERVICIOS PÚBLICOS EN ECUADOR Y ARGENTINA: EL RECONOCIMIENTO DE MODELOS ALTERNATIVOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Aunque se tome como un apéndice del capítulo V, es en este punto donde se intentará reconstruir y unificar el dialogo sostenido a lo largo del trabajo. Mismo sostenido entre y desde el marco teórico, la problematización de las relaciones Estado sociedad y mercado en América Latina, la relación crecimiento urbano, organizaciones comunitarias en Argentina y Ecuador, en relación a la autogestión de servicios públicos y finalmente, el abordaje en campo en ambos países. Ello Con el fin de Analizar las prácticas de autogestión y administración de servicios públicos desarrollados por las organizaciones comunitarias como la cooperativa de servicios públicos Cuartel V en Argentina y la Junta Administradora de agua potable de Julio Andrade en Ecuador como modelos alternativos de administración pública.

Para la correspondencia a la pregunta y objetivo central de la investigación, es preciso en este momento advertir lo siguiente. Cada capítulo (I, II, III, IV), además de encarnar la problematización relacionado a cada uno, es el escalón necesario de tránsito para el alcance de lo pretendido. En otras palabras, son unidades de soporte y retroalimentación para generar respuesta satisfactoria a la interrogante central y el objetivo general.

- **El Estado en la Autogestión comunitaria de Servicios Públicos en Ecuador y Argentina.**

Un concepto transversal y por ende fundamental reside en el Estado. En este sentido la teoría de la convergencia proporcionó un conjunto de herramientas, elementos y supuestos que nos permiten comprender desde distintos niveles de análisis que él y su institucionalidad, es una estructura que está en constante movimiento. Cuestión que claramente permite identificar distintas posturas y facetas sobre él, tal es el caso de Argentina y su régimen federado (elemento profundamente diferenciador con respecto a Ecuador), pues se dispone de un sistema institucional que si bien en primera línea está dispuesto de manera amplia en la constitución nacional, también es variante y dependiente de las disposiciones, características, necesidades y realidad de cada provincia.

Situación distinta a Ecuador, pues su condición centralista ha permitido desarrollar todo un tendido institucional dependiente del poder ejercido en el ejecutivo. Desde la constitución aprobada en el 2008, se establece en forma más amplia, clara y hasta precisa (con respecto Argentina), cuestiones relacionadas a los servicios públicos, dejando claro que la acción del Estado tiene mayor intervención, capacidad de regulación.

Desde el punto de vista constitucional, la experiencia argentina solo en uno de sus artículos hace referencia de manera aproximada a los servicios públicos. Cuestión que a criterio de la interpretación, el mismo es muy amplio, ambiguo y más enfocado hacia el consumo de ellos que a formas, maneras y tratamientos en la producción, distribución y consumo. Sin embargo, desde una mirada un poco más estrecha hacia las formas directas de intervención por parte del poder ejecutivo nacional, existen entes reguladores con dimensión nacional, los cuales son dependientes de ministerios y secretarías bajo dominio del ejecutivo nacional, quienes fijan pautas generales sobre su funcionamiento.

Por otro lado, al analizar la dimensión histórica de las organizaciones comunitarias y sus formas de intervención y/o participación en dichos asuntos, es evidente que Argentina tiene una muy larga y connotada tradición participativa. Desde finales del siglo XIX son diversas las expresiones que emergen como mecanismos de intervención en la vida pública. Mientras que en periodos más o menos afines, la explosión de organizaciones comunitarias se registran en Ecuador desde 1930, hecho que si lo vemos en perspectiva, es coincidente con el segundo periodo que se reconoce en Argentina.

Es claro que en ambos contextos nacionales, la industrialización y urbanización son procesos aparejados, siendo igualmente la postura estatal al respecto. En cuanto Argentina, más allá de la discusión sobre cuando sucede dicho fenómeno (si a finales del siglo XIX o principios del XX), así como en Ecuador, las organizaciones comunitarias son resultado de un momento claro de aglomeración y desorganización urbana en las grandes ciudades de ambos países, como consecuencia del desarrollo industrial.

En este sentido, la forma de actuación del Estado más allá del centralismo en uno y el federalismo en otro, funciona como una fuente de aprovisionamiento urbano para las condiciones que necesita el capital en su establecimiento, así como de manera asociada, al desproporcional crecimiento urbano vivido. Aunque, ciertamente la emergencia de dispositivos de acción colectiva orientados a la búsqueda de satisfactores colectivos, sea consecuencia de su insuficiencia (más adelante se retomará). Ahora bien, más allá de esto,

lo que se está intentando decir, es que existió se recreó un sistema institucional lo suficientemente sólido como para desarrollar políticas capaces de encarnar a un Estado responsable, rector y garante tanto de la reproducción del capital como de la mano de obra.

En este momento resulta oportuno traer las experiencias abordadas en campo de ambos países. Por un lado, la Junta Administradora de Agua Potable en Ecuador cuyo reconocimiento como organización por parte del Estado se ubica para la década los ´70, dicho momento es la expresión de una trayectoria histórica de prácticas sostenidas desde décadas anteriores. Mientras que por otro lado, la Cooperativa de Servicios Públicos comunidad Organizada Cuartel V, en forma similar reconoce su punto de partida es desde el 2001, con la salvedad que la entrevistada reconoce que dicha organización es incomprendida si no se ve en retrospectiva desde los años ´70.

Lo anterior, es evidencia de dos cuestiones centrales. Primero, son organizaciones que emergen de manera autopoietica, inspirada por una serie de necesidades insatisfechas, relacionadas a los servicios públicos y en un momento donde la principal característica sobre el comportamiento de la estatalidad era garante y protector. Y, aun cuando así fuere, ellas surgen como expresiones de una institucionalidad que no alcanzaban a cubrir la dotación urbana necesaria para la vida en comunidad.

Hecho último que nos lleva a la segunda cuestión y es que al ser comunidades ubicadas en la periferia de ciudades centro, despliegan estrategias para la autoproducción y autogestión de dichos servicios, pues si bien la característica del Estado es la sostenida hasta ahora, su prioridad se orienta por brindar condiciones a espacios donde está la producción, el comercio y/o consumo más importante y no, a los asentamientos que se van tejiendo de manera desorganizada al margen de las ciudades.

Otro hecho destacable, es que en un contexto más amplio, las practicas comunitarias en uno y otro país, son más o menos parecidas en los sectores periféricos. Afirmación que se desprende a interpretación del análisis realizado con respecto al comportamiento general. Por un lado el énfasis que se le otorgó a las cooperativas de servicios públicos en Argentina, que se destaca por ocupar un muy importante espacio en la vida social (oficialmente) desde 1960 y que es muy posible pensar que no son resultado de una aparición espontanea, sino que responden a diversas trayectorias históricas.

Por otro lado, las Juntas Administradoras de Agua potable en Ecuador. Cuya trascendencia residen originalmente desde las llamadas juntas de regantes y que su trascendencia, también resultaron tan importantes en las prácticas del país, que desde 1965 el Estado las reconoce. Sin embargo, dichas organizaciones tampoco son consecuencia de un resultado espontaneo, sino responden a un tejido institucional, socialmente practicado a lo largo del tiempo.

En cuanto a los canales y/o medios de intermediación durante este periodo entre el Estado y la sociedad. Desde el punto de vista contextual en ambos países, se hace evidente que los partidos políticos, cumplen un rol u ocupan un espacio central en la vida política y social. Es absolutamente palpable que su actuación catalizadora frente a las organizaciones de la sociedad civil y la institucionalidad estatal es realmente influyente. En cuanto que, asumen (o así lo intentan) a las organizaciones comunitarias como apéndices de sus organizaciones, encarnando a la política como una práctica clientelar y sectorizada, pero además, actores territoriales con suficiente fuerza de movilización social traducida en apoyos coyunturales.

En otro sentido, en las experiencias territoriales en Ecuador y Argentina, los entrevistados al ser indagados al respecto de sus relaciones con los partidos políticos correspondían a la temática, desviándola directamente hacia el ejercicio del gobierno. En particular la Junta Administradora de Agua Potable de Julio Andrade, comprende que es una organización autónoma de la cual no ha estado exenta de la clientelización que pretenden los gobiernos en acción de sus funciones, beneficiando en sus trabajos aquellos sectores donde recibieron apoyo electoral y que las organizaciones barriales sirvieron como soporte.

En relación, la Cooperativa de Servicios Públicos Comunidad Organizada Cuartel V recuerda que en su génesis, la primera organización (Consejo de la comunidad) cuya representación fue desplazada por el gobierno de turno, fue reemplazada por simpatizantes partidistas. Así como también, en el recorrido de su historia comprenden que de acuerdo a la cercanía o distancia con respecto al gobierno y el factor partidista, son tomados en cuenta o las comunidades son beneficiadas con las políticas aplicadas

Un segundo momento o estadio identificado, fue el resultante de la crisis del Estado, cuya efervescencia permite su visibilización en la década los '70 y que se materializa con asunción del primer consenso de Washington 1989. La minimización del Estado, la

privatización de sus activos, la reducción del gasto público, la gerencialización de la administración pública, entre otros aspectos no menos importantes, redefinió la actuación y el rol del Estado que hasta entonces había tenido.

El periodo al cual se está haciendo referencia, conllevó a la llamada tercerización del Estado. Momento en que las ONG's tuvieron un rol central en su función legitimante del sistema, sobre la cual recae la responsabilidad de abaratar los costos que acarrea el aparato público y que de las cuales, las organizaciones abordadas en campo en ambos contextos nacionales no estuvieron exentas. En este sentido y de forma más notoria, en cuanto a la racionalidad instrumental con la que interviene las ONG's, vale detenerse en la experiencia de la Cooperativa de servicios Públicos Comunidad Organizada Cuartel V.

En relación a lo anterior, es muy valorable y resaltante su historia organizativa. Sin embargo el surgimiento de comunidad Organizada Cuartel V como espacio de encuentro de distintas organizaciones, estuvo acompañado de la Fundación Provienda Social (ONG's). Dicha ONG, se relaciona con las organizaciones que previamente existían en territorio, con fin de asumir coordinadamente con ellas acciones destinadas a la identificación de necesidades relacionadas a servicios públicos, consiguiendo anclarse con el gas por red. Este último hecho particular, coloca en relieve lo que algún momento se sostuvo, en cuanto a que en la intervención de dichas organizaciones la participación ciudadana es un instrumento técnico retroalimentador de información, que suministra un conjunto de datos suficientes para la elaboración de proyectos de impacto social.

En cuanto a la elaboración del proyecto de gas, la ONG en coordinación de otros actores, logran su consolidación y aprobación técnica. Siendo la fundación, la garante para que los recursos provenientes del Estado Nacional en condición de préstamo, sean devueltos, lo que la dejó en un lugar privilegiado, aunado a esto, la propia ONG al recibir recursos donados por el Banco Mundial gracias a la participación en el concurso con el mismo proyecto de gas, los coloca a disposición como fondo de garantía con la condición de que se les fuera devuelto por Comunidad Organizada en la misma moneda (dólar americano).

Lo anterior deja en evidencia ya no un Estado garante y responsable, sino un aparataje minimizado. Cuestión que es absolutamente palpable cuando delga su responsabilidad en manos de la Fundación Provienda Social, focaliza la política hacia sectores más carentes entre los carentes pero además, provee recursos para cumplir con derechos sociales en

condición de préstamo. Mientras que por el otro lado, observamos una ONG orientada por prácticas ajustadas a una lógica de medios y fines.

De manera más reciente, la presencia del Estado ha tomado un distinto matiz. En el caso de Ecuador más desde la perspectiva de su institucionalidad, mientras que, la experiencia Argentina desde la voluntad política de cada gobierno. En el primer contexto porque la constitución del 2008 es claramente contrapuesta al avance neoliberal, con lo cual, se prevé mayor intervención de él en distintos ámbitos, pero además, por su carácter centralista. Pues desde poderes como el ejecutivo, legislativo y el de transparencia y control social, aprovisionan todo un andamiaje institucional, que brindan mayor protección y garantía hacia la participación organizada y los servicios públicos, llegando inclusive a declarar constitucionalmente el dominio exclusivo del Estado, las comunidades y organizaciones comunitarias, que es donde se incorporan las históricas juntas de agua potable.

Por el lado argentino, al ser un país federado y con una constitución reformada en pleno fogaje neoliberal, es mucho más dispersa y hasta ambigua en lo que refiere a su intervención en materia de servicios públicos. En este punto vale la pena recordar que la ley específica que regula el servicio de gas por red, fue profundamente modificada en plena década de los '90, en medio de la polémica surgida en torno a la innecesaria privatización del servicio dada las condiciones que técnicamente poseía. Ahora bien, más allá de esto, la organización abordada en campo comprende la armonía política y respeto a su autonomía depende mucho del gobierno de turno.

En este punto vale la pena detenerse nuevamente para ampliar al respecto. Tanto la Cooperativa de Servicios Públicos Comunidad Organizada Cuartel V en Argentina, como la Junta de agua Potable en Ecuador, son coincidentes en comprender y al tiempo aclarar que no se consideran a sí mismas como sustitutas del Estado y mucho menos pretenden ser él, se autodefinen como organizaciones con capacidad autonómica y marcada diferenciación con respecto a una empresa privada. Por el contrario, se entienden a sí mismas como estructuras nucleadoras capaces y siempre dispuestas a coordinar esfuerzos que redunden en beneficio de todos.

Por un lado, la experiencia ecuatoriana debido al fuerte centralismo y su andamiaje institucional, considera que el Estado excede en su rol tutor. A partir de ello y sin dejar de considerarlo como un actor vital y central, entienden que la necesidad de esa



organización pasa por reflexionar que lo realmente necesario, es el acompañamiento más que imposición. Ya que, no se trata de que la Junta de Agua sea considerada una oficina más del Estado, sino que es una instancia de administración de un bien público en manos de una organización comunitaria. Con respecto a las leyes a las cuales están sujetos en su funcionamiento, deja claro que el aparato jurídico está diseñando con orientación más hacia la coordinación que a la dirección, es por ellos que la invitación y/o llamado de atención que hacen es a su cumplimiento, con lo cual comprenden que de suceder eso, estarían recibiendo apoyo en condiciones acompañamiento, asesoría, orientación y no directrices.

Por otro lado, en la experiencia argentina el posicionamiento es coincidente. En cuanto que también insisten en comprenderse como una organización que pretenda ser el Estado y que tampoco lo niegan, por el contrario lo consideran un aliado central, sin embargo, cuando apuntan a comprender las formas en que llevan las relaciones con él, lo hacen pensando en el gobierno. Es decir, hablan de las tensiones generadas a lo largo de su historia no únicamente con la institucionalidad estatal, sino con los gobiernos de turnos, como un termómetro capaz de medir los puntos encuentros y desencuentros entre ellos y la institucionalidad.

En relación, el mejor ejemplo que se puede usar para ilustrar lo anterior, es cuando la entrevistada recuerda que durante la ejecución del proyecto de gas, la forma en que las autoridades mostraron su desacuerdo, fue usando la institucionalidad estatal para retrasar y/o paralizar las obras, solicitando permisos y habilitaciones relacionado al uso de veredas y calles cuando ni lo uno existía y lo otro estaba pavimentada. De manera más reciente, lo sucedido en el proyecto de señalización vial, misma que fue una invitación para coordinar con el municipio acciones coordinadas pero que dicha instancia de gobierno lo tomo rivalidad.

Prosiguiendo, en cualquiera de los dos casos estudiados en campo, es claro y evidente que se está hablando de organizaciones de la sociedad civil. Mismas que paralelizan entre un andamiaje institucional formalmente establecido por el Estado (a pesar de que uno es centralizado y otro es federado), que catalizan, orientan, condicionan y hasta rigen las conductas colectivas y, una institucionalidad informal, generada al interior de los grupos sociales y que al mismo tiempo producen y reproducen instituciones, con la misma capacidad (inclusive mucho más sólida) de cumplir lo que pretenden las formales.

Al mismo tiempo, son instituciones que paralelizan entre un ordenamiento social establecido es usos y costumbres, capaces de reproducirse, transformarse y mutar según los compases que marca el cambio social. Mismas que son responsables de producir y distribuir un servicio que no pierde el carácter de lo público, bajo regulaciones y características impuestas por la formalidad, sin que sean estatales o del mercado. Es decir, estamos en presencia de organizaciones públicas no estatales, las cuales se autodefinen a sí mismas como autónomas, sin fin de lucro y absolutamente alejadas de las instituciones estatales, sin que ello represente su negación o inexistencia, se insiste en acentuar que son espacios de acción colectiva que reconocen al Estado.

Por otro lado, estamos en presencia de un Estado contenido de un andamiaje institucional sometido a grandes presiones, donde se coloca en juego sus capacidades y está fuertemente transversalizado por lo político. Pues no se habla de un actor centro, capaz de colocar al resto en condiciones de gravitación satelital y menos aún, un mercado con capacidad de arrastre e imposición (aunque muy sólido y robustecido por el primer auge neoliberal). Hablamos de un Estado que pierde su capacidad directiva y se coloca dentro de una arena política (movidiza), en la cual convergen una multiplicidad de actores, donde cada uno es representativo de intereses y objetivos (convergentes, divergentes y/o yuxtapuestos), donde su mayor virtud o fortaleza debe estar orientada por su capacidad de coordinación y contención de fuerzas centrípetas y centrifugas.

En coherencia, un Estado que se debate entre su institucionalidad formal y la informal que deviene de la sociedad. Esta última, con tal capacidad de autorregulación y metarregulación, lo que puede llegar a representar una oportunidad más que una amenaza, pues si bien puede perder la regulación de lo social, gana esa metarregulación a partir de su capacidad de coordinación, jerarquización y regulación de aquellos agentes no estatales.

- [Administración Pública y las Prácticas Alternativas.](#)

El posicionamiento conceptual asumido, permite comprender que la Administración Pública no es un conjunto de prácticas exclusivas del Estado, así como posteriormente se asoció que lo público tampoco es un endoso exclusivo de él. White (1964) al respecto es absolutamente amplio, al comprenderla como un conjunto de prácticas de cualquier grupo público o privado, civil o militar, cuestión que a priori, invita a vislumbrar que es

algo más que la institucionalidad formal tejida por el Estado o el mercado en el quehacer latinoamericano.

Desde el Modelo Burocrático Weberiano, pasando por la Nueva Gestión Pública, hasta llegar a la Nueva gobernanza, en cada génesis, se coloca de relieve un conjunto de elementos fraternos a su naturaleza. Si bien White, en el desarrollo de su concepción, comprende que dentro de las prácticas que lleva adelante la Administración Pública, su corresponsabilidad atiende a un universo simbólico cargado de códigos, valores, cultura, comportamientos, entre otros que son capaces de desarrollar, construir (y hasta deconstruir) y/o proporcionar un ordenamiento orientador de ese universo, enfilado a la búsqueda del tan deseado y anhelado bien común pero en ese tránsito, la metafórica y jocosa ironía (solo por su sentido polisémico) eficiencia y eficacia, propuesta desde su piso epistemológico por Wilson.

Con lo anterior, se apunta a exponer que ese universo simbólico del que White habla como piso o soporte contenedor de esas esferas (público o privado, civil o militar), es propio de cada realidad y cada contexto y no responde o debe responder a estándares capaces de reproducirse como recetas a estructuras estatales genuflexas. Resulta innegable, la necesaria ordenación estructural que cada Estado necesita para encarnar su actuación, como innegable es que cada sociedad responde a un universo simbólico propio. En este sentido, la raíz epistemológica que subyace en cada modelo o paradigma responde a él, busca recrear el orden necesario para corresponder a esas estructuras responsables de producir ese bien común y esa eficiencia y eficacia.

En correspondencia, la misma ciencia de la Administración Pública surge de una realidad inspiradora para Bonin (Europa), casi un siglo después a Willson (Estados Unidos) y así para el resto de pensadores que progresivamente, a lo largo de la historia han venido generando sus aportes, sin embargo, a lo que se avocan es la necesidad de construir un orden coherente a su funcionamiento. De la misma manera sucede con los modelos y/o paradigmas, por ejemplo el Burocrático Weberiano, es producto de un momento de convergencia de fuerzas centrifugas y centrípetas al Estado, mismas con capacidad de transformación, movilización diversos movimientos alteradores que requerían armonía con el sistema económico dominante. Con lo dicho, se hace referencia a la Europa de finales del siglo XIX y principios del siglo XX.

Un segundo, pautado por la crisis económica de la década de los '70 que se materializa con el Consenso de Washington. Mismo que se encarna en nuestras administraciones con la conocida Nueva Gestión Pública o el modelo post-burocrático, el cual ancla sus raíces en estructuras estatales como Nueva Zelanda, Reino Unido, Gran Bretaña, Suecia, Francia y Australia. Es decir, nuevamente se transitó hacia un modelo cargado de virtudes y de fracasos (en nuestro contexto se hace más notorio el fracaso) y es que ciertamente no son recreados para y en base a nuestras realidades, nuestro propio universo simbólico.

En un tercer momento, el novísimo modelo de la Nueva Gobernanza o New Governance como lo definió el Banco Mundial y que aparece en la palestra como resultado de la disfuncionalidad de ese primero consenso y su impacto negativo en las administraciones de distintos países. Su origen como tal, más allá del post-consenso radica precisamente en el seno del BM, a partir de prácticas sostenidas en países miembros de la OCDE. A partir de entonces, el BM se plantea mejorar las condiciones necesarias para la construcción de un estado relacional, capaz de coordinar con esferas de la sociedad civil y del mercado, a resumidas cuentas, el desprendimiento de un monopolio practicado a lo largo del siglo XX en el ejercicio del gobierno, mismo capaz de compartirse.

A interpretación del análisis realizado, cada uno de los modelos de administración pública, funcionan como una caja de resonancia que directamente influye en las formas y manera en que el Estado se relaciona tanto con la esfera de la sociedad civil, como la del mercado (o viceversa). En particular, la Nueva Gobernanza como practica en Latinoamérica hacia la construcción de un Estado relacional, se logró observar que en el devenir deja al descubierto las capacidades de cada esfera, en particular la estatal respecto al mercado. Siendo que este último, logro consolidarse con suficiente fuerza de imposición y negociación durante la nueva gestión pública.

En coherencia a lo sostenido, vale la pena detenerse para recordar que la acción colectiva, movilizadora también por intereses y objetivos concernientes a la satisfacción de necesidades comunes, se encarna como una práctica sostenida en América Latina durante el siglo XX. Es decir, en formas diferentes, orientadas también por un universo simbólico particular, caracterizado por una connotada heterogeneidad en sus configuraciones, han servido como espacios de participación de la sociedad civil e intervención directa de asuntos públicos.

La cuestión es, más allá de ser una constante (hecho central), sus prácticas de autogestión son abordadas y/o problematizadas desde la academia como una cuestión reciente y cuya producción está más asociada a la sociología urbana. Hecho que llama profundamente la atención, pues son acciones sostenidas por una diversidad de estrategias asociadas al proceso de urbanización, experimentada durante crecimiento urbano de nuestras ciudades y es un espacio que también se ha transformado y mutado progresivamente, ante la desatención del Estado y del mercado.

El comportamiento de las organizaciones durante el periodo comprendido entre 1930 a 1970, no es precisamente de nacimiento como mecanismos de acceso a los servicios públicos. En distintos momentos del trabajo, se ha sostenido que el Estado y sus políticas son consecuencias de un proceso bidireccional, lo que significa, que si los métodos de regulación y dirección se inician en formas distintas y en años distintos al periodo referenciado, es consecuencia de que son prácticas lo suficientemente problematizadas socialmente y que se reproducen con tanta volatilidad, como sucede con el crecimiento urbano. En otras palabras, es en este tiempo donde las prácticas de acción colectiva se visibilizan, trascienden como mecanismos alternos para la gestión, posteriormente la producción de necesidades comunes.

En el segundo momento o paradigma de administración pública, dichas organizaciones continúan fluctuando en sus formas organizativas. Con la salvedad, que a diferencia del primer periodo, acá no son arrojadas por los partidos políticos únicamente, se fortalecen y reaparecen las llamadas No Gubernamentales, que se diferencian centralmente con respecto a la que son centro de atención, en cuanto y en tanto a que son quienes redibujan el mapa de relaciones políticas, en la medida que asumen de diversas maneras el rol del Estado. Acotando a las organizaciones ya existentes a simple dispositivos técnicos de funcionalidad a los fines perseguidos, sin embargo, algo distinto e inesperado sucede desde mediados de los '90 y es que las ONG's en vez de contrarrestar y/o catalizar la fortaleza política, las organizaciones tradicionales se fortalecen y reproducen con mucha rapidez.

En relación, particularmente la experiencia abordada en campo en Argentina demuestra un proceso evolutivo en su proceso. En la década de los '70 se configura como consejo de la comunidad, con la característica central que el objetivo o meta de dicha instancia era gestionar ante los organismos del Estado, respuestas a diversas carencias del barrio.

Posteriormente como mutual, cuyo centro se orientó a la autogestión para producción y prestación del transporte público y desde esta experiencia lograron tejerse en redes con otras organizaciones para la conformación de lo que hoy en día es la Cooperativa de Servicio Público Comunidad organizada Cuartel V.

Se habla entonces, de organizaciones comunitarias que han cambiado, mutado y transformado a lo largo del siglo XX. Mismas que a interpretación del análisis desprendido de la problematización realizada, han desplegado diversas estrategias para alcanzar cobertura de bienes públicos, que han sido desprovisto en principio por el Estado, posteriormente por el mercado e inclusive por ambas esferas.

Aunque parezca redundante, es claro que se está en presencia de bienes públicos cuyo consumo individual debe ser provisto en condiciones de igualdad y no de suma, pero que, gracias a su demanda pasan a ser bienes congestionables. En el sentido de que su consumo con respecto a su producción es insuficiente, lo que genera deterioro en su prestación. En este contexto, según Asencio comprende la producción y distribución de ese bien de manera mixta, con la salvedad que él se restringe solo a las esferas de lo público y el mercado.

En relación, ante la consideración de que ni la esfera estatal o la del mercado son perfectas, las grietas producidas por ambas, pasan a ser cubiertas por la sociedad civil, lo que amplía el umbral. En este sentido, Cuadrado y Mancha, ensanchan el piso de interpretación, en cuanto y en tanto, al comprender que no se producen o distribuyen bajo las reglas del mercado (oferta y demanda), abren la posibilidad de ampliar el abanico para incorporar esta tercera esfera. Misma que en el proceso, despliegan una variedad de estrategias que son analizadas desde las producciones científicas que al respecto que ha realizado desde la sociología urbana, fundamentalmente en la década de los '90.

Se hace referencia, al conjunto de prácticas (informales) para su acceso y no producción. A partir de conductas comunes y ampliamente tratadas, como la obtención a partir de tomas clandestinas (fundamentalmente electricidad y agua), la excavación de pozos tanto para la extracción de agua potable, como para el depósito de agua residuales. Mientras que por el otro lado, se desarrollan distintas, como la conformación de organizaciones de base comunitarias que se ocupan de la producción, distribución y consumo, las cuales se amparan en figuras novedosas y otras más tradicionales como cooperativas, mutuales,

asociaciones civiles, entre otras, cuya característica común, no es la consecución del lucro como fin último.

La producción de ese bien público, se acompaña con un conjunto de técnicas que hacen posible el mantenimiento y reproducción de esas organizaciones. En general, América Latina son múltiples, variadas y un mundo organizacional muy heterogéneo, que se ocupan de la producción y distribución de servicios públicos en redes como electricidad, agua potable, alcantarillado, recolección de desechos sólidos, salud, educación, entre otros. Mientras que en lo particular, Ecuador y Argentina no es muy distinto el escenario, en el segundo país las iniciativas y formas organizativas son muy diversas, situación que difiere con respecto al primero, pero también es un espacio muy fecundo de experiencias organizativas.

En cuanto a las técnicas de administración, es posible entenderlas dentro de ese universo simbólico al cual hace referencia White en la definición de Administración Pública. En este sentido, ambas experiencias prácticas están encuadradas dentro de una estructura, sobre la cual se distribuyen las tareas y funciones que permiten su funcionamiento, en particular, la Cooperativa de Servicios Públicos Comunidad Organizada Cuartel V, como tal, responde a una forma de organización impuesta por el Estado para su reconocimiento y por ello es que desde el año 2006 se ajustan a ella, misma que se rige bajo la ley Nacional de cooperativas y desde la cual se dispone esta institución como modelo formal de organización. Sin embargo, Comunidad Organizada solo la conserva desde el deber ser pues en la práctica la redimensionan y reajustan, de acuerdo a las prácticas y necesidades propias de la organización.

En la Junta Administradora de Agua Potable de Julio Andrade, también por disposición de la institucionalidad estatal se dispone un sistema de estructuración interna. Misma que a diferencia de la experiencia argentina, si se cumple pues el ente rector en la materia, hace un seguimiento constante de su cumplimiento y sobre cual, descansa uno de los criterios para su reconocimiento. Se destaca el hecho que bajo la misma figura y forma se organizan todas las organizaciones de la misma naturaleza, es decir, en su funcionamiento organizacional se debate entre la institucionalidad estatal impuesta por el Estado y la institucionalidad informal que se va tejiendo a partir de la práctica (Cooperativa de Servicios Públicos Comunidad Organizada Cuartel V). Mientras que la

otra, se rige estrictamente por lo que las practicas a través de los usos y costumbres, logró a través del tiempo ser recogida por el Estado y se estandarizadas para todas.

Sobre la administración de los recursos. En este particular aunque ambas organizaciones son autónomas en el manejo y administración, el Estado cumple roles diametralmente opuestos. En relación sobre la particularidad que brinda el centralismo ecuatoriano y el mandato de su constitución, entre otras de las instituciones formales que se establecen mediante legislación, es la contante coordinación de recursos financieros y no financieros para asegurar dos cosas. Por un lado la no intervención del capital privado y con lo cual se produzca situaciones contraproducentes para la organización y la constitución, así como por el otro, garantizar la calidad en los procesos de producción y distribución del servicio. Con lo cual, la experiencia abordada, claramente encarna en su hacer dichos procesos, sin embargo, reclaman la necesidad de coordinar y no de ser dirigidos como si se tratara de una oficina del Estado.

Mientras que el federalismo argentino y el rol definido en su constitución sobre el Estado, hacen que las características sean distintas. En principio el dinero que recibieron para la ejecución del proyecto fue dado en condición de préstamo, pagaderos en hasta 10 años, si bien el Estado obligó a la organización a constituirse como cooperativa fue para su reconocimiento y centralmente salvaguardar el tributo que dicha organización debe pagar por administrar un servicio público. Después de ese aspecto, no realiza el seguimiento por velar el cumplimiento de los principios cooperativos y demás aspectos contemplados en la ley.

Luego de ese aspecto particular, cada organización establece el régimen tarifario por cada consumidor del servicio. Ambas organizaciones lo realizan en consulta dentro del seno de las asambleas barriales, en la cual participa todos los usuarios que además son asociados tanto en una como en otra experiencia. También es coincidente la generación de planes, programas y proyectos para emprender actividades conexas y relacionadas a la reproducción del patrimonio de cada una, sin que él deje de ser público. Por ejemplo, Comunidad Organizada actualmente proyecta emprender en servicios como vialidad y señalización, redes de aguas potables y de desechos, mientras que la junta de agua, emprendió la compra de tierras para proteger los afluentes del rio que alimenta los centros de acopio y donde plantea el desarrollo de proyectos asociados.



En lo relativo al proceso de producción y distribución del servicio. Ambas experiencias dedican un importante esfuerzo para cumplir con los requerimientos técnicos necesarios y obligatorios, pues se tratan de servicios muy delicados en sus procesos de funcionamiento. Por un lado y en cumplimiento de la legislación argentina, quienes intervienen, deben ser profesionales o técnicos de oficio certificados por convenciones nacionales, son quienes garantizan el debido control y calidad, así como las condiciones técnicas necesarias que el usuario o socio requiere de él. Mientras que la Junta de Agua, debe también desarrollar una serie de provisiones tanto en mantenimiento como de atención ante imprevistos que regularmente suceden por crecidas en los afluentes, excesos de presión que producen roturas en las tuberías, así como, controles de calidad, para lo cual disponen de un laboratorio equipado que certifican la calidad del agua.

Entre otros aspectos, también se destaca el hecho de que ambas organizaciones comprenden dentro sus prácticas el sentido de responsabilidad social. Destinan parte de sus recursos (cuando el presupuesto les permite) para dar atención y ayuda a sus usuarios o socios, a través de aportes financieros, subsidios y ayudas de otro tipo.

- [La Autogestión y administración de Servicios Públicos como Prácticas Alternativas de Administración Pública.](#)

En relación a la gestión de las organizaciones comunitarias, es un proceso acompasado con respecto a la característica comportamental en que se configura en se mecaniza el Estado y la Administración Pública. Es decir, desde el contexto general en que se producen las relaciones y fricciones entre esferas en América Latina a lo largo del siglo XX hasta el momento, no es posible identificar qué fue primero (ni tampoco ha sido parte del objetivo), si la puesta en marcha la estructura Burocrática Weberiana o la existencia de organizaciones comunitarias.

En coherencia, el comportamiento de gestión de dichas instancias de participación comunitaria en la vida pública, se orientó por interpelar al Estado en el cumplimiento de su rol centro y directivo. Es decir, se convierten en dispositivos intermedios entre la administración formal y su institucionalidad para la consecución de aprovisionamientos de servicios públicos necesarios para la consolidación urbana. Es por ello que al paso de dicho momento, es muy loable observar tanto en Argentina como en Ecuador, que se haga referencia a la materialización de cuestiones relativas a la consolidación, cuyos recursos

físicos y financieros sean provistos por el Estado, es decir, apelando al estado director y paternalista.

Aun cuando el rasgo dominante sea el mencionado, en ambos contextos nacionales estudiados, se reconoce la existencia de experiencias comunitarias que ante la ausencia de respuestas satisfactorias, despliegan sus propias estrategias para el acceso de los servicios públicos. Mismas que van desde el despliegue de mecanismos clandestinos, hasta la creación de otros más organizados, por ejemplo las cooperativas de servicios públicos en Argentina por un lado o las Juntas de Agua potable en Ecuador en el otro. Hecho que también permite concluir que si bien el comportamiento de la mayoría de organizaciones se orienta por la gestión, ya existen evidencias de autogestión.

En un segundo plano, la gerencialización del Estado o el modelo postburocrático (NGP), dichas organizaciones experimentan al paso de los cambios generados en las administraciones, un proceso de metamorfosis y cambios. Pues en la medida en que se desplaza el Estado por el mercado, los activos son privatizados y los pobres son cada vez más excluidos, se van desarrollando potencialidades orientadas a la autogestión de dichos servicios. En este caso, es mucho más palpable en Comunidad organizada a partir de la experiencia de la mutual el colmenar, cuando emprenden con la autogestión del servicio público de transporte que aún al día sigue estando en funcionamiento.

Mientras que en el caso ecuatoriano, las prácticas autogestora del servicio público de agua ha sido constante, con la salvedad, que desde el reconocimiento del Estado a dichas figuras organizativas, aumentan sus capacidades, en cuanto que la inversión proveniente de la institucionalidad formal, fortalece la destreza de producción y distribución del servicio. Cuestión que durante los avatares del auge neoliberal, dichas organizaciones aun cuando hubo una clara desinversión y disposición de privatizar el servicio, ellas se anclan en la confianza y apoyo que la sociedad transfería con acciones de protección.

En un tercer momento con la denominada Nueva Gobernanza, ambas organizaciones anclan la construcción de nuevas capacidades desde la coordinación con otros actores estatales y del mercado. En la experiencia Argentina más por voluntad de gobierno y en Ecuador por obligación estatal, tejida en su aparataje institucional, hecho que obliga a reconocer algo que hasta ahora no se ha mencionado, ni en un país o en otro, salvo el modelo Burocrático Weberiano, no hay presencia de un modelo único, sino más bien hibridación o complementariedad de ellos.

Un aspecto relacionado a lo anterior y que vale la pena mencionar porque acompaña una definición de facto, es que en común ambas organizaciones, es su concepción y/o diferenciación entre gestión y autogestión de servicios públicos. La primera es comprendida como acciones entre ellas y las instituciones estatales a fin realizar solicitudes, exponer necesidades colectivas, coordinar actividades de acción e intervención o solo la participación estatal en respuesta a necesidades colectivas. Mientras que la segunda la conciben como un espacio mucho más profundo y elaborado, en cuanto a que se refiere a la puesta en marcha de actividades que implican desplegar capacidades existentes, construir nuevas, coordinar con otros actores involucrados, también es referida a una cuestión de administración de recursos físicos y financieros. En otras palabras, la práctica les lleva a comprender dimensiones absolutamente diferenciables entre uno y otro término.

Por todo lo analizado, resulta claro, evidente y palpable que mientras el Estado y su administración, ha transitado por toda una variopinta institucionalidad, de modelos y/o paradigmas, los cuales han buscado generar un orden institucional bajo premisas e interpretaciones de realidades ajenas a las nuestras. Al mismo tiempo, ha paralelizado todo aparataje institucional alternativo a la formalidad estatal, que en sus prácticas también está orientado por todo un universo de simbologías, capaces de moldear comportamientos sobre lo público, su administración y tácitamente la tan deseada y anhelada eficiencia y eficacia.

En este momento es permitido entonces afirmar que la autogestión de servicios públicos llevadas adelante por la Cooperativa de Servicios Públicos Comunidad Organizada Cuartel V, en Argentina y la Junta Administradora de Agua Potable de Julio Andrade en Ecuador, son evidencias claras y palpables de administraciones públicas alternativas. Afirmación que surge como resultado de la problematización teórica, sobre cual se construyeron las lentes de observación tanto a nivel documental en América Latina, como experimental en particular a los casos mencionados.

Siendo entonces, a luz de las experiencias es claro que la Nueva Gobernanza más allá del entramado político e ideológico que está detrás, representa una muy buena oportunidad para fortalecer nuestras administraciones en función de las realidades existentes, mismas que han trascendido en el tiempo y que han desarrollado capacidades, dan respuestas a necesidades, construyen y deconstruyen instituciones. Afirmación absolutamente

complementaria y coherente con el necesario fortalecimiento de las capacidades estatales, misma que debe girar en torno a nuestras realidades y que no necesariamente requiere una vuelta atrás (como fortalecer el Modelo Weberiano), sino más bien avanzar en la consolidación de un espacio multiactorial, donde sea fortalecida la capacidad de coordinación.

En otro sentido, estamos en presencia de una esfera que ciertamente ha cohabitado por mucho tiempo con el Estado y el mercado. Mismo que representa un espacio oportuno para la problematización y producción teórica, de experiencias muy fecundas y poco analizadas, tal como lo demuestra la sociología urbana, ámbito donde de manera incipiente recién en la década '90 es analizado el fenómeno de la autogestión. Cuestión que demuestra que al calor del momento histórico, se hace visible la reproducción de experiencias y que más allá de ello, son representativas de resultados contenidos en procesos históricos.

Se está hablando de organizaciones de la sociedad civil que han desarrollado un conjunto de métodos, procesos, procedimientos, reglamentos, normas, pautas, entre otras. Las cuales son capaces de regular conductas pero también encausar la producción, distribución y consumo de bienes públicos que aun cuando no sean estatales, tampoco son del mercado pero no pierden su naturaleza. Siendo ello, otra oportunidad de estudio y problematización desde la ciencia de la Administración Pública, ya que, son formas de administrar lo público.

En relación a lo anterior, es claro que la eficiencia y la eficacia son los grandes eslabones de la Administración Pública. Resultaría interesante analizar a dichas organizaciones en torno a ellos, pero en contraste con los mismos resultados obtenidos en gerencialización del Estado (por ejemplo), tratado de responder a preguntas como ¿Qué es más eficiente y eficaz, la privatización de activos estatales o el fortalecimiento de prácticas comunitarias que autogestionan servicios públicos?

Referente a la administración financiera de dichas organizaciones. Es otro ámbito de análisis que pueden arrojar importantes resultados y permitirían ampliar el umbral sobre la utilización e hibridación de recursos. Es decir, cuales son las capacidades desarrolladas en sus quehaceres que permiten administrar recursos financieros y no financieros, de manera más flexible, menos burocráticos y hasta de forma más transparente (accountability) y participativos.

Sobre el tejido de redes que en forma directa o indirecta fortalece capacidades de los actores intervinientes (Estado, mercado y/o sociedad civil). Es un área muy fecunda de situaciones diversas y oportunidades que merecen interpretaciones y análisis, pues se está hablando de eslabones capaces de enlazarse para el alcance de objetivos y metas, resultados de procesos convergentes y/o divergentes en intereses. Es en este mismo espacio, donde la estatalidad en su mayor expresión de coordinación se conjuga desde diversas maneras y en la cual, también se descubre vacíos a ser llenados.

En definitiva, nos estaríamos confrontando a un mundo presente, visible y poco estudiado y hasta entendido, que al parecer se ha pretendido como relegado. Mismo cubierto por un muy heterogéneo entramado de actores, repletos de capacidades, virtudes y problemas a ser resueltos, en la cual el apoyo de actores estatales, extraestatales y/o del mercado, están provistos de herramientas dispuestas a fortalecer.

# CAPITULO VI.

Conclusiones.

## REFLEXIONES FINALES.

Este capítulo presenta a modo esquemático, aquello considerado como los principales elementos conclusivos, mismos que son desprendidos del trabajo en su conjunto. Al respecto se advierte que no se pretenden como una camisa de fuerza o como un producto acabado, por el contrario, son cuestiones abiertas a la discusión y dialogo académico.

- Aunque quizá tautológico, es necesario reafirmar que los modelos y/o paradigmas de Administración Pública (Burocrático Weberiano, Nueva Gestión Pública, y Nueva Gobernanza), son formas de ordenamientos de organizaciones cuyas raíces subyacentes, están ancladas en un universo simbólico cargado de prácticas, códigos, leyes y hasta culturas que difieren de las realidades latinoamericana. Lo que nos coloca en la más clara evidencia de que hasta el momento, carecemos de un cuerpo propio de organización de nuestras administraciones, misma que responda a nuestras prácticas culturales, realidades sociales, políticas y económicas.
- Es claro también, que la tan y anhelada eficiencia y eficacia perseguida por la Administración Pública desde sus orígenes, en la experiencia latinoamericana, también debe pasar por la compleja comprensión y/o problematización de una multiplicidad de realidades culturales, sociales, políticas y económicas. Mismas contenidas en el reconocimiento de una diversidad de actores (de las esferas de la sociedad civil y el mercado) históricamente intervinientes y que en su hacer, han construido, deconstruido y fortalecido capacidades propias, las cuales se despliegan en un conjunto de formas materialmente palpables y que responden a la lógica de necesidades colectivas satisfechas de manera autogestiva, por fuera de la sensatez, prácticamente exclusiva de las esferas del mercado y del Estado.
- Es absolutamente claro que la organización comunitaria como actores de la política y de lo político, han estado presentes a lo largo del siglo XX. Mismos que en su hacer, han paralelizado en formas organizativas con las formalmente establecidas por la estatalidad y su administración, lo que subyace en un largo proceso histórico que ha sido variante y hasta cambiante, pero al mismo tiempo constitutivo de un conjunto de instituciones sociales que han sido capaces de sostenerse en el tiempo. Lo dicho, conlleva a comprenderlas como sujetos

históricos de acción colectiva, capaces de establecerse en núcleos integradores de diversas aspiraciones, ancladas a un espacio territorial definido, sobre la cual subyace una multiplicidad de configuraciones y manifestaciones constituyentes de intereses y objetivos.

- Otra de los hallazgos evidentes, conclusivos y que surge desde la generalidad del análisis, es que las organizaciones comunitarias no son apéndices del Estado o del mercado. Son mecanismos muy capaces de cohabitar, oscilar y hasta acoplarse con uno, otro e inclusive con ambos. En lo específico, no son representaciones que pretenden rebasar al Estado o sustituirlo, ni mucho funcionar bajo la lógica del mercado, el hecho de que en ellas se encarnen acciones históricas de lucha y resistencia para lograr su inclusión, no significa de que sean anti-estado, por el contrario, su accionar busca rescatar de él su mayor sentido y capacidad integradora, como garante y prestante de derechos inherentes. En resumen, se han constituido en actores cuyas prácticas son absolutamente coherente a lo público y su administración, pues en su hacer han creado, recreado y fortalecido sus propias lógicas de acceso a lo desprovisto por la esfera estatal y la del mercado.
- Es muy clara la variopinta encarnación del Estado en distintos momentos o etapas históricas. Mismas materializadas en sus políticas públicas, con las cuales moldean tipos de intervenciones específicas que construyen y deconstruyen sentidos, así como, en correspondencia se dibuja distintas formas de administrar lo público. En paralelo, han transitado las organizaciones comunitarias, las cuales de manera progresiva vienen desarrollando diferentes capacidades de acción. Tal es el caso que durante el modelo Burocrático Weberiano, es observada a una estatalidad que busca arropar al resto de actores y con ello tratando de ocupar el centro acción. Es decir, una institucionalidad con capacidad de colocar satelitalmente al resto de actores, de construir e imponer lógicas, sentidos y maneras. Al tiempo, se observa una acción colectiva orientada por intereses y objetivos relacionados a lo público y su acceso, las cuales van también haciendo purpuras una diversidad de prácticas orientadas al acceso y administración de bienes públicos, necesarios para la vida en comunidad.
- En relación a lo anterior, también es concluyente que durante el periodo mencionado (1930 a 1970), la industrialización estuvo profundamente asociada a



un vertiginoso crecimiento urbano, tanto en los países estudiados y el contexto latinoamericano en general. Hecho que apareja a una agudización de problemas relacionados al acceso a la ciudad y por consiguiente a los servicios públicos, lo que acredita una condición favorable para la producción de estrategias colectivas, mismas que pasan por la clandestinidad (tomas ilegales) o por la reproducción de prácticas autogestoras que para este periodo no eran nada nuevas, tal como se observó en países como Ecuador y Argentina que se evidencian desde finales del siglo XIX.

Lo anterior, permite afirmar que en América Latina cuestiones como crecimiento urbano, acceso a los servicios públicos, organización comunitaria y autogestión, son aspectos que perfectamente pueden (y no necesariamente deben) ser comprendidos como cuestiones interrelacionadas o conexas.

- Es concluyente que en el periodo mencionado, en la medida en que el Estado se institucionaliza como centro de la vida política, económica y social, su administración se encausa hacia una institucionalidad regida por prácticas directivas. Sin embargo, mientras esto es así, de manera subyacente existe todo un universo simbólico contenido en la realidad latinoamericana, que permiten comprender diversas formas de autogestión y administración de bienes públicos que tampoco estaban sujetas a la lógica del mercado.

Siendo también concluyente que durante este periodo, la presencia de otros actores con capacidad de catálisis (partidos políticos fundamentalmente) ejercen una importante influencia tanto en el Estado y su funcionamiento, como en la capacidad autónoma de la sociedad civil. Ya que, en la medida en que ella se muestra como un actor con suficiente solidez, solvencia y robustez, sus acciones son contrarrestadas mediante mecanismos institucionales formales (leyes, códigos, normas, entre otras), clientelizadas y diluidas por la fuerza de los partidos políticos, quienes buscan hacer de ellas sus brazos de acción territorial.

- Es loable reconocer un segundo periodo. Mismo que sincrónicamente evidencia una transformación en las esferas económica, política y social. Se hace referencia a la etapa comprendida entre 1970 y finales de 1990, que toma mayor forma en la década de los 80 con el consenso de Washington, en otras palabras el conocido

auge neoliberal que estuvo acompasado con un tipo de actuación estatal, diametralmente opuesto al periodo anterior. Es decir, de aquella institucionalidad centro a otra que se corre y abre al mercado mayores espacios de actuación.

- La llamada modernización de la administración Pública o la primera generación de reformas como también se le conoce, tratando también de conseguir la tan deseada y anhelada eficiencia eficacia, implementó mecanismos y criterios propios de la lógica en que funciona las empresas privadas, intentando extrapolar un ordenamiento, sus técnicas y métodos a la institucionalidad estatal. Naturalmente, es claro que al ser esferas diametralmente opuestas, los resultados esperados también lo son.
- Es claro y concluyente en este segundo momento reconocer que la forma en que la eficiencia se lograba con el abaratamiento de los costos de transacción en el aparato público, la eficacia obtenida no era la esperada. En este sentido, la llamada tercerización de la estatalidad, busco cobijo en el conocido tercer sector, aquel representado fundamentalmente por las Organizaciones No Gubernamentales pero además, dichas instancias fueron quienes asumieron la responsabilidad de administrar recursos del Estado y canalizar políticas públicas hacia los sectores más desfavorecidos. En otras palabras, una acción estatal encarnada por un sistema extrainsitucional cuya lógica de funcionamiento, buscaba recoger la participación ciudadana de manera despolitizada.
- Las ONG's, además de asumir responsabilidades del Estado, funcionaron como un catalizador capaz contener el sistema del momento. Es decir, mientras recurrían a mecanismos de integración participativa en el proceso de la política pública, se evitaba su cuestionamiento, con lo cual se despolitizaba la intervención ciudadana y se usa como instrumentos técnicos de la política.
- Es definitivamente claro que a pesar de aquella despolitización pretendida, emerge un sector organizativo con suficiente fuerza de crítica y cuestionamiento al sistema, con lo cual, se puede hablar de una repolitización de la sociedad.
- Es evidente que mientras la gerencialización del Estado lo disminuía a sus mínimas funciones y las ONG's intentaban contener y mediar ante la sociedad civil, por otro lado las formas autogestoras comunitarias y sus organizaciones se

veían fortalecidas, en el sentido de que llegan a representar un mecanismo de acceso efectivo a servicios públicos, que no alcanzan a ser cubiertos por mecanismos del mercado (por razones de costos, rentabilidad en relación de inversión y retorno, entre otros) o la institucionalidad estatal (por privatización de sus activos, desinversión, entre otros que generaban exclusión y la desinversión).

- En el caso argentino y ecuatoriano, las trayectorias históricas de las organizaciones estudiadas son muy importantes. A partir de entonces en la experiencia del primer país, se evidencia diversos mecanismos de autogestión y administración de servicios, mismos que van desde el transporte público, hasta llegar a la distribución del gas por red, entre otros. Mientras que en el segundo, con un tránsito mucho más largo y una muy marcada institucionalización y también legitimidad social en sus prácticas, se ha dedicado a la distribución y administración del agua potable de manera autogestiva.
- Un tercer momento histórico que evidencia una actuación estatal distinta a las anteriores. Misma que se vive desde finales de la década los '90 y principios del siglo XX y que deviene también, como resultado de un proceso crisis, transformación y cambios experimentados en el sistema, el cual que se cristaliza con el conocido post-consenso de Washington, momento que funge como una caja de transmisión y reordenamiento de fuerzas, capaz de redibujar el mapa de actores y los roles a cada uno y que se ancla en la llamada Nueva Gobernanza.
- La orientación de este tipo de Estado, no es precisamente guiado por un comportamiento donde se pretenda como centro o mínimo frente al resto de esferas. Tal conclusión es la que permite comprender, una reconversión de roles otorgados a cada actor, capaz de posicionarse frente a una diversidad de fuerzas e intereses complementarios o no, contrapuestos o no.
- En este momento que vive el Estado latinomericano, se cristalizan una serie de elementos confluyentes y contradictorios al mismo tiempo. Por un lado, aquellos que provienen de la herencia neoliberal que desvanecieron un sistema institucional estatal y disminuyeron sus capacidades frente al resto de actores y por el otro lado, un sistema de mercado robustecido, con capacidad de imposición

frente al resto, llevando consigo una serie de estragos que hacen problematizar, discutir, analizar y hasta repensar las instituciones estatales y sus capacidades.

- Es evidente que más allá de la peculiar diferencia entre federalismo y centralismo que marcan a Ecuador y Argentina, hablamos de dos Estados claramente diferenciados por sus formas de intervención. Por un lado, la experiencia ecuatoriana claramente indica presencialidad e intervención reguladora frente a la esfera del mercado y de la sociedad civil, mientras que por el otro lado, el segundo país sus formas de injerencia está determinado por un sistema institucional claramente definido en una constitución heredera del auge neoliberal.
- En cuanto a la forma de intervención estatal tanto Ecuador y Argentina en materia de servicios públicos, es conclusivo el rasgo que en las constituciones de cada país es define. En Ecuador, es mucho más garantista y protector con lo cual su carácter de centralista, contiene todo un aparato institucional anclado mediante diversas legislaciones que habilitan a entes ministeriales y/o secretarías dependientes del poder ejecutivo y que al mismo tiempo se asumen como rectores. Mientras que la experiencia argentina, su dimensión constitucional es mucho abierta y hasta cierto punto ambigua en relación, otorgando una mayor orientación hacia los usuarios, lo que recae en su dimensión federada, pues existen algunos órganos de regulación de carácter nacional y dependiente del poder ejecutivo, sin embargo, cada entidad provincial define formas y maneras distintas sobre ellos y su tratamiento.
- En función de la investigación, es loable concluir que gracias a la diferenciación entre un país federado y otro centralista, es una cuestión que repercute en las formas que cada Estado interviene con respecto a las organizaciones comunitarias que desarrollan capacidades de autogestión.
- En el caso ecuatoriano, si bien la diversidad organizativa es muy amplia, en lo específico las Juntas de Agua Potable además de ser reguladas, terminan siendo amparadas bajo un ente centralizado y dependiente del poder ejecutivo nacional, con lo cual, desde ahí se desarrolla todo un aparato institucional donde el Estado asume responsabilidades y actividades mucho más directas en diversos aspectos. Sin embargo, como resultado del abordaje de campo, se entiende que el llamado de la organización es que él, sea más un espacio con capacidad de coordinación,

como las diferentes leyes así lo plantean y no de dirección como en la práctica sucede.

- El contexto argentino, demuestra también la existencia de un universo mucho más amplio de organizaciones que en lo particular, al no existir una institucionalidad estatal con capacidad de nuclearlas, ellas para que sean reconocidas terminan configurándose fundamentalmente en cooperativas, cuestión que no implica el desconocimiento de otras configuraciones colectivas vinculadas a la autogestión de servicios públicos. En este particular, el abordaje de campo permite comprobar que en el caso de la Cooperativa de servicios públicos Comunidad Organizada cuartel V, luego de atravesar por una destacada historia, finalmente para poder asumir la administración y ser reconocida, asume dicha figura.
- Se cristaliza que más allá de la diferenciación clara entre un sistema federado y centralista, las formas en que el Estado interviene en relación a la autogestión de servicios públicos implementados por las organizaciones de base comunitaria, es relativa a la postura institucional. Con dicha afirmación, se hace referencia directamente a que en el caso ecuatoriano es más una obligación en el cumplimiento de garantías, ya que, su estatalidad está diseñada para tal fin, mientras que en la experiencia argentina, es más referida a una voluntad política del gobernante, que haciendo uso de los mecanismos tímidamente establecidos fortalezcan la orientación de políticas hacia este tipo de organizaciones.
- Es absolutamente claro, que más allá de las formas de participación e intervención estatal a través de sus administraciones públicas, tanto en los casos específicos estudiados y de la generalidad latinoamericana también analizada, la acción colectiva y su participación en la producción, distribución y consumo de bienes públicos a través de sus mecanismos autogestión y administración implementados, delinean, definen y configuran un complejo sistema institucional dispuesto a construir y corresponder sistemáticamente también a la deseada y anhelada eficiencia y eficacia.

## BLIOGRAFÍA.

- Aberbarch, J., & Rockman, A. (1999). Reinventar el gobierno: problemas y perspectivas. *Gestión y análisis de políticas públicas*. (15), 3-17
- Acevedo Rodríguez, C., & Valenti Nigrini, G. (2017). Exclusión social en Ecuador. Buen Vivir y modernización capitalista. *Polis. Revista Latinoamericana*, (46).
- Acosta Maldonado, M., Basani, M., & Solíz, H. (2019). *Prácticas y saberes en la gestión comunitaria del agua para consumo humano y saneamiento en las zonas rurales de Ecuador*. Banco Interamericano para el Desarrollo.
- Acosta, A. (2010). *Análisis de coyuntura: una lectura de los principales componentes económicos, políticos y sociales de Ecuador durante el año 2009*. Flacso-Sede Ecuador.
- Aguilar, L. (2008). Gobernanza: normalización conceptual y nueva cuestiones. *Cuadernos de Liderazgo*, 17(1), 1-17.
- Aguilar, L. (2014). La nueva gobernanza pública. *Cátedra Magistral La Gobernanza de los Asuntos Públicos*. Centro de Gobernanza Pública y Corporativa. Universidad del Turabo, 24.
- Aguilar, L. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de cultura Económica.
- Aizenshtadt, N., Eisenstadt, N., & Roniger, L. (1984). *Patrons, clients and friends: Interpersonal relations and the structure of trust in society*. Cambridge University Press.
- Albala, A. & Vieira, M. (2014). ¿Crisis de los partidos en América Latina? El papel de los partidos políticos latinoamericanos en el escenario reciente. *Política. Revista de Ciencia Política*, 52(1), 145-170.
- Albertoni, E., & Silva, A. (1992). *Gaetano Mosca y la formación del elitismo político contemporáneo*. Fondo de Cultura Económica.

- Alcántara A., & Marín V. (2013). Gobernanza, democracia y ciudadanía: sus implicaciones con la equidad y la cohesión social en América Latina. *Revista iberoamericana de educación superior*, 4(10), 93-112.
- Alcántara Sáez, M. (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. México, FCE.
- Alonso, E. (2019). ELITE”. APPROACHES TO A CONCEPT. ESPACIO I+ D, *Innovación más Desarrollo*, 29.
- Álvarez, S. (2001). Third Sector, Third Way, a Second Look: Contemporary Latin American (ist) Debates Revisited. In *XXIII Congreso Internacional de Latin American Studies Association (LASA)*.
- Álvarez, S. (2011). Gubernamentalidad neoliberal y focopolítica en América Latina: los programas de transferencia condicionadas ¿políticas de cohesión social con los pobres? *Perspectivas críticas sobre cohesión social: desigualdad y tentativas fallidas de integración en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Antúnez, I., & Galilea Ocón, S. (2003). *Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y el Caribe: problemas, metodologías y políticas*. CEPAL.
- Arato, A. (1996). Emergencia, declive y reconstrucción del concepto de sociedad civil. Pautas para análisis futuros. *Isegoría*, (13), 5-17
- Araya M., & Colombo, A. (2009). Economía, Estado y Sociedad en la Argentina a partir de las reformas estructurales. Su incidencia en el surgimiento de las organizaciones públicas no estatales. *EN LA ARGENTINA CONTEMPORANEA*, 133.
- Arellano Gault, D. (2004). *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. Miguel Ángel Purria, grupo editorial.
- Argentina, C. (1999). *Constitución de la Nación Argentina*. Ciudad Argentina.

- Arias Rendón, N. (1995). *Partidos políticos: ¿héroes o villanos?* (Master's thesis, Quito: FLACSO sede Ecuador).
- Arrobo Rodas, C. (1987). Legislación de aguas y campesinado (Estudios). *Ecuador Debate*, 14:99-110
- Arteaga, M. (2017). *Autogestión del espacio público: formas de autogestión del espacio público en la ciudad de Quito (2009-2015)* (Master's thesis, Quito, Ecuador: Flacso Ecuador).
- Artero, N. (2016). Las organizaciones comunitarias de agua potable rural en América Latina: un ejemplo de economía substantiva. *Polis. Revista Latinoamericana*, (45).
- Asensio, M. Á. (2012). *Finanzas Públicas*. Notas de Orientación. Buenos Aires: Editorial Buyatti.
- Ayala, J. (2003). *Instituciones para mejorar el desarrollo: un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*. Fondo De Cultura Económica USA.
- Azpiazu, D., & Arceo, E. O. (2002). *Privatizaciones y poder económico: la consolidación de una sociedad excluyente*. Universidad nacional de Quilmes.
- Azpiazu, D. (2003). *Las privatizaciones en la Argentina: diagnóstico y propuestas para una mayor competitividad y equidad social* (Vol. 4). CIEPP.
- Azpiazu, D. (2013). *Las privatizaciones en la Argentina* (Doctoral dissertation, Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires).
- Badía, J. (1974). El estado unitario. *Revista de estudios políticos*, (195), 9-48.
- Baras, M. (1991). Las elites políticas. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, (10), 9-24.
- Barbero, M. (1998). El proceso de industrialización en la Argentina: viejas y nuevas controversias. *Anuario IEHS: Instituto de Estudios histórico sociales*, (13), 131-144.



- Banconzuelo, C. & Baggini, I. (2016). *Las organizaciones socio territoriales. Consideraciones teóricas y claves históricas para la comprensión de prácticas participativas territorializadas. Aportes de un estudio de caso*. Reune: Universidad, Región y Cultura, (1).
- Bazán, V. (2013). El federalismo argentino: situación actual, cuestiones conflictivas y perspectivas. *Estudios constitucionales*, 11(1), 37-88.
- Becerra, C. (2001). *Las ONGs y el modelo neoliberal: caso Guayas*. Editorial Abya Yala.
- Bermúdez-Peña, C. (2010). Intervención social y organizaciones comunitarias en Cali. *PROSPECTIVA. Revista de Trabajo Social e Intervención Social*, 49-68.
- Blumer, H. (1982). *El interaccionismo simbólico*. Barcelona: Hora.
- Blutman, G., & Cao, H. (2016). *Estado y Administración Pública: paradojas en América Latina*. Buenos Aires: Centro de Investigaciones en Administración Pública.
- Bobbio, N. (1987). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México DF: Fondo de cultura económica.
- Bobbio N. (1999). "Marx y el Estado". En Norberto Bobbio (Ed.), *Ni con Marx ni contra Marx*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 132-14
- Bobbio, N., Matteucci, N., & Pasquino, G. (2000). *Diccionario de política* (Vol. 2). Siglo XXI.
- Bonefeld, W. (1992). La reformulación de la teoría del Estado. *Los estudios sobre el Estado y la reestructuración capitalista*, 51-96.
- Bonnin, C. (2004). *Principios de administración pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Bourdé, G., & Vidal, F. (1977). *Buenos Aires: urbanización e inmigración*. Ed. Huemul.
- Bozzi, S. (2001) Evaluación de la Gestion Pública: conceptos y aplicaciones em el caso latinoamericano. Brasília. *Revista do Serviço Público*, ano, 52.

- Bravo, J. (2005). *Taylor revisitado la productividad es la clave es la hora de hacerle caso, las empresas y los países ricos ya lo hicieron*. Santiago de Chile: Editorial Evolución SA.
- Bresser, L. (1991). La crisis de América Latina. ¿Consenso de Washington o crisis fiscal?. *Pensamiento iberoamericano*, (19), 13-35.
- Bresser, L. (1997). A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, 1.
- Bresser-Pereira, L. C., & Grau, N. C. (1999). Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: FGV, 15-48.
- Bretón, V. & Pascual, F. (Eds.). (2003). *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina: Ecuador en crisis* (Vol. 27). Icaria Editorial.
- Brouchoud, M. (2009). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. *Estudios Políticos*, (34), 115-141.
- Bustelo, P. (2003). Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá. *Estudios en homenaje al profesor Francisco Bustelo*, 2-14.
- Burki, S., & Perry, G. (1998). *Beyond the Washington consensus: institutions matter*. The World Bank.
- Cabrera, C. A. (1997). *El mito al debate: las ONG en Ecuador*. Editorial Abya Yala.
- Calderón, C. & Servén, L. (2004). *Trends in infrastructure in Latin America, 1980–2001*. The World Bank
- Calvento M. & Piñero F. (2009). Economía y Política en la Argentina actual. Implicancias para la región del centro de la Provincia de Buenos Aires. *EN LA ARGENTINA CONTEMPORANEA*, 133.
- Campos-Cruz, C. (2019). EMPRESAS DE BASE COMUNAL PARA EL MANTENIMIENTO VIAL: UNA PROPUESTA PARA IMPULSAR EL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO TERRITORIAL EN COSTA RICA

- Cansino, C., & Ortiz, S. (1997). Nuevos enfoques sobre la sociedad civil. *Metapolítica*, 1(2), 211-226.
- Cantamutto, F. (2013). Sobre la noción de Estado en Marx: un recorrido biográfico-teórico. *Eikasia*, 49, 99-115
- Cao, H. & Rey, M. (2015). El modelo de administración pública en cuestión: Visiones desde América Latina. *Nueva sociedad*, (258), 1.
- Cardarelli, G. & Rosenfeld, M. (2000). Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales. *Silvia Duschatzky (comp.), Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad, Buenos Aires, Paidós.*
- Cárdenas, J. (2014). Noción, justificación y críticas al principio de proporcionalidad. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 47(139), 65-100.
- Cárdenas, E. (2018). *El papel que juegan las ligas barriales, como organizaciones, en las interacciones para la construcción del tejido social. Caso Liga Barrial Municipal ubicada en la Mena Dos* (Bachelor's thesis, Quito: UCE).
- Carvalho, J. & Dippel, C. (2020). Elite Identity and Political Accountability: A Tale of Ten Islands Short title: Elite Identity and Political Accountability. *The Economic Journal*.
- Castillo Restrepo, L. (2019). *Gobierno abierto: un nuevo paradigma de gobernanza pública: una descripción desde el caso colombiano* (Doctoral dissertation, Universidad EAFIT).
- Cavarozzi, M. (1997). *Autoritarismo y democracia (1955- 1966). La transición del Estado al mercado en Argentina*. Buenos Aires: Ariel
- Caviglia, D., Gallo, M., Putero, L., & Salinas, V. (2010). La construcción de políticas públicas desde la perspectiva de la economía social y solidaria. In *VI Jornadas de Sociología de la UNLP 9 y 10 de diciembre de 2010 La Plata, Argentina*. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología.
- Cejudo, G. M. (2011). *Nueva gestión pública*. Siglo Veintiuno Editores.

- Chiavenato, I. (2018). *Introducción a la teoría general de la administración*. México, D. F: McGraw-Hill Interamericana.
- Cisneros, I. (1996). Gaetano Mosca y los elitistas democráticos. *Estudios Sociológicos*, 119-138
- Clichevsky, N., & Herzer, H. M. (1990). *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*. IIED--América Latina.
- Cohen, J., & Arato, A. (2000). *Sociedad civil y teoría política* (No. 322.4 C6). México: Fondo de cultura económica.
- Colombo, P. (2003) *Gobierno. Léxico de la política*. Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión
- Collins, R., & González, A. (1996). Las Cuatro tradiciones sociológicas. *UAM-Iztapalapa, México* (No. 301 C65).
- Cooperativita de Provisión de Electricidad y Otros Servicios Públicos Limitada Pueblo Camet (2014). Historia. <http://www.cooperativacamet.com.ar/historia.html>
- Cooperativa de Servicios Públicos de Alcira (2020). Historia institucional. <http://www.coelealcira.com.ar/NewSite/institucional/historia-institucional/>
- Cooperativa Electrica y de Servicios Mariano Moreno (2020). Hisotria de la cooperativa. <https://www.rutacoop.com.ar/cooperativas/cooperativa-ela-copy-ctrica-y-de-servicios-mariano-moreno-ltda-.html/1230>
- Coraggio, J. (1999). ¿Es posible pensar alternativas a la política social neoliberal? *Nueva Sociedad*, 164, 95-105
- Coraggio, J. (2016). Sobre las relaciones entre economía, democracia y revolución. *Brazilian Journal of Latin American Studies*, 15(28), 108-124.
- Coulomb, R., & Cristina Sánchez Mejorada F. (1992). *Pobreza urbana, autogestión y política*. Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos (CENVI).
- Correa, R. (2012). *Ecuador: de banana republic a la no república*. Debate.

- Cuadrado, J., Mancha, T., Villena, J. E., & Casares, J. (2010). *Política Económica. Elaboración, objetivos e instrumentos*. Editorial Mcgraw-Hill Edición, 4
- Cueto, R. M., Seminario, E. & Balbuena, A. (2015). Significados de la organización y participación comunitaria en comunidades vulnerables de Lima Metropolitana. *Revista de Psicología (PUCP)*, 33(1), 57-86.
- Dahl, R. (2010). *¿Quién gobierna? Democracia y poder en una ciudad estadounidense* (Vol. 2). CIS.
- Dahl, R. (1947). Ciencia de la Administración Pública: Tres problemas. *Public Administration Review*, 7(1), 1-11.
- Dawns, A. (1992). Teoría económica de la acción política en una democracia. *Almond, Gabriel A. et al, Diez textos básicos de Ciencia Política, Barcelona, Editorial Ariel, SA*, 93-111.
- De Aragão, C. (1997). Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. *Revista do Serviço Público*, 48(3), 104-132.
- De Haro, A., García, G., Gil-García, J. R., & Ramírez de la Cruz, E. (2004). Las fuentes económicas de la nueva gestión pública. Sobre los aportes de la economía para el estudio del funcionamiento de las burocracias públicas. *Más allá de la reinención del gobierno*.
- De León, C. (2016). *De la administración pública tradicional a la nueva gestión pública: evolución, conceptos y desafíos*. McGraw-Hill Interamericana Editores.
- De Privitellio, L., & Romero, L. A. (2005). Organizaciones de la sociedad civil, tradiciones cívicas y cultura política democrática: el caso de Buenos Aires, 1912-1976. *revista de historia*, 1(1), 1-34.
- Del Ecuador, A. C. (2008). Constitución de la República del Ecuador. *Quito: Tribunal Constitucional del Ecuador. Registro oficial Nro, 449*.
- Diamond, L. (1997). Repensar la sociedad civil. *revista Metapolítica*, 1(2), 183-198.

- Di Stéfano, R., Sábato, H., Romero, L. A. & Moreno, J. L. (2002). *De las cofradías a las organizaciones de la sociedad civil. Historia de la iniciativa asociativa en Argentina*. Buenos Aires: Gadis.
- Duarte, M. (2001). Los efectos de las privatizaciones sobre la ocupación en las empresas de servicios públicos. *Realidad Económica*, 182, 32-60.
- Echeverría, J. (2011). De la gobernabilidad a la gobernanza: centralización o múltiples niveles de gobierno. *Recuperado de: [http://www.care.org.ec/wpcontent/uploads/biblioteca\\_virtual/transparencia/LIBRO-2-A4.pdf](http://www.care.org.ec/wpcontent/uploads/biblioteca_virtual/transparencia/LIBRO-2-A4.pdf)*.
- Eckstein, H. (1979), On the "Science" of the State, *Daedalus*, 108,4, pp. 1-20
- Encinar, G. (1995). El Estado federal asimétrico. *Anuario jurídico de La Rioja*, (1), 267-284.
- Estévez, A. (2005). El impacto de las reformas de los 90: un análisis comparado entre los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y México a nivel nacional y subnacional. In *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*.
- Evans, M. (1997): «El elitismo». En David Marsh y Ferry Stoker (editores): *Teoría y métodos de la ciencia política*. Londres.
- Evans, P., & Wolfson, L. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo económico*, 529-562
- Falcão Martins, H. (1997). Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración. *En: Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (9).
- Fauré, D. (2016). Las prácticas de (auto) educación popular en Chile post-dictadura y la propuesta del 'Control Comunitario'. *Educación de Adultos y Procesos Formativos*, 3.
- Fernández, R. (2011). Teoría jurídica de las cosas públicas. *Revista de administración pública*, (186), 9-51.

- Finzi, G. (2020). *La cuestión del sujeto político decolonial en el Ecuador de la Revolución Ciudadana*. Universidad Nacional de Colombia.
- Fleury, S. (1998). Política social, exclusión y equidad en América Latina en los 90. *Nueva sociedad*, 156, 72-94.
- Fontaine, G. (2004). *Actores y lógicas racionales en los conflictos socioambientales. El caso del bloque 10 en Ecuador (Pastaza)*. Fander Falconí, Marcelo Hercowitz y Roldán Muradián, editores, Globalización y desarrollo en América Latina, FLACSO-Ecuador, Quito.
- Foro de los Recursos Hídricos. 2012. VII Encuentro Nacional. Estudios y propuestas de políticas Públicas para el Agua. Síntesis.
- Gallard, G. (1987). Políticas de riego en el Ecuador. *Ecuador debate Vol. 45*, CAAP, Quito: 87-97
- García, J. (1985). *Las organizaciones de pobladores en Quito*. ILDIS – CIUDAD
- Gerchunoff, P., Greco, E., & Bondorevsky, D. (2003). *Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: más de una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002*. ILPES.
- Gómez López, D. S. (2014). *Estado, partidos políticos y sociedad civil en el Ecuador 1935-1940* (Master's thesis, Quito: FLACSO Sede Ecuador).
- González, I. (1995). ¿Entre el Estado y el mercado? ONGs y sociedad civil en la Argentina. THOMPSON, Andrés (compilador). *Público y Privado: las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina*. Buenos Aires: UNICEF, 65-83.
- Gómez-Quintero, J. D. (2014). Organizaciones no gubernamentales y entidades sin ánimo de lucro en Colombia: Despolitización de la sociedad civil y tercerización del Estado. *Gestión y política pública*, 23(2), 359-384.
- Gaybor, A., Ramos, A., Tamayo, C., Isch, E., & Arroyo, A. (2008). *El despojo del agua y la necesidad de una transformación urgente*. Foro de los Recursos Hídricos, Quito, Ecuador.

- Goodnow, F. (2010). Política y administración: funciones primarias del Estado. *Encrucijada Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, (6), 243-247.
- Gómez, E. S. (2017). Carl Schmitt. Estado y complejidad social= Carl Smith, State and social complexity. *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, (12), 256-267.
- González, I. (2009). Bienes públicos: una aproximación al debate. Encrucijada, *Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, (3).
- Guler, A. D., & Ozer-Imer, I. (2019). At the crossroads of history and theory: Weber, Schumpeter and economic sociology. *Panoeconomicus*, 66(4), 465-485.
- Gault, D. A. (2002). Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (23).
- Gay, R. (2002). Grappling with Clientelism: False Consciousness, strategy and Misrecognition. *Connecticut: Connecticut College, inédito*.
- Gazaneo, J, y Scarone, M. (1967) *Revolución industrial y equipamiento urbano*. IAA. Buenos Aires.
- Gómez-Quintero, J. (2014). Organizaciones no gubernamentales y entidades sin ánimo de lucro en Colombia: Despolitización de la sociedad civil y tercerización del Estado. *Gestión y política pública*, 23(2), 359-384.
- Gramsci, A. (1993). *La política y el Estado moderno*. Planeta-Agostini.
- Gramsci, A. (2001). *El Estado y el socialismo*. Artitz (digitalizador), Marxist Internet Archive-Sección Español, <http://www.marxists.org/espanol/gramsci/estsoc.htm>.
- Gramsci, A. (2003). *Cartas de la cárcel*. Ediciones Era.
- Grandinetti, R., Beretta, D., Schweinheim, G., & Rey, M. (2014). *Retos e innovaciones de la Administración Pública para el desarrollo democrático en el Siglo XXI*.



Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad del Rosario.

Grassi, E. (2003): *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Espacio Editorial. Buenos Aires.

Grassi, E. 2003. *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Grassi, E. (2019). Neoliberalismo y sentido común. Despolitización y repolitización de la cuestión social. *Argumentos. Revista de Crítica Social*, (21).

Grau, N. C. (2009). El mercado en el Estado. *Nueva Sociedad*, 221, 34-54.

Heller, H. (1998). *Teoría del estado*. Fondo de Cultura Económica.

Hinkelammert, F. J. (2001). *Coordinación social del trabajo, Mercado y reproducción de la vida humana. Preludio a una teoría crítica de la racionalidad reproductiva*. Departamento Ecuménico de Investigación (DEI).

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

Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.

Hurtado, O. & Herudek, J. (1974). *La organización popular en el Ecuador*. Instituto Ecuatoriano para el Desarrollo Social.

Huamán Huamaní, E. (2015). El Gobierno Abierto en el Perú: Perspectivas y análisis de los resultados obtenidos en OGP. Recuperado de: <https://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/54176/HUAMAN%20-%20El%20Gobierno%20Abierto%20en%20el%20Per%C3%BA:%20Perspectivas%20y%20an%C3%A1lisis%20de%20los%20resultados%20obtenidos%20en%20O...pdf?sequence=2>

- INEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos. 2010. Boletas Censales período 1950-2010. Quito – Principios y recomendaciones para Censos de Población y Habitación.
- Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social de Argentina (2020). Búsqueda de entidades. <https://vpo3.inaes.gob.ar/Entidades/BuscarEntidades>
- Instituto Nacional de Estadística (2018). Anuario Estadístico de la República Argentina 2018. Recuperado en:  
[https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/anuario\\_estadistico\\_2018.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/anuario_estadistico_2018.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Censo (2020). Bacon de Información estadística 2020. Recuperado en: <http://aplicaciones3.ecuadorencifras.gob.ec/sbi-war/>
- Isuani, F (2012). *Regulación y autonomía en las organizaciones. Un marco para el análisis organizacional*. Alemania: Editorial académica española
- Jaime, F., & Sabate, F. (2004). Gobernanza e instituciones financieras internacionales ¿qué hay de nuevo en el apoyo a las políticas de desarrollo?. *DAAPGE*, (5), 59-89.
- Jaramillo, S. (1993). El desenvolvimiento de la discusión sobre la urbanización latinoamericana: Hacia un nuevo paradigma de interpretación”: Samuel Jaramillo y Luis Mauricio Cuervo. *Urbanización latinoamericana. Nuevas perspectivas*, Escala, Bogotá.
- Jariego, I. M. (2004). Sentido de comunidad y potenciación comunitaria. *Apuntes de psicología*, 22(2), 187-211.
- Jessop, B. (1999). “*Fordismo y postfordismo: una reformulación crítica*”, en *Crisis del Estado de bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Bogotá, Siglo del Hombre Editores.
- Knapp, G. (1987). Riego precolonial en la Sierra Norte. *Ecuador debate Vol.14*, CAAP, Quito: 173-178
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. *La gobernanza hoy*, 10, 57-82.

- Larrea, C. (2004). Crisis, dolarización y pobreza en el Ecuador. *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*, 167.
- Lawrence, R., & Thompson, F. (1999). Un modelo para la Nueva Gerencia Pública: Lecciones de la reforma de los sectores públicos y privados. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (15).
- Lechner, N. (1977). La crisis del estado en América Latina. *Revista mexicana de Sociología*, 389-426.
- Lechner, N. (1994). La (problemática) invocación de la sociedad civil. *Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México*, 3(5), 131-144.
- Leone, J. A. R. (2003). El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. *Reflexión política*, 5(9).
- Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (2014). Registro Oficial n.º 305, 06 de agosto 2014.
- Ley N° 24.076, Marco Regulatorio de la Actividad. Privatización de Gas del Estado Sociedad del Estado. Transición. Disposiciones Transitorias y Complementarias. Sancionada el 20 de mayo de 1992.
- Linz, J. (Ed.). (2017). *Robert Michels, political sociology and the future of democracy*. Routledge.
- López, A. (2006). La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual Instituto Nacional de la Administración Pública–INAP. *Argentina–Buenos Aires*.
- López Cortés, O. (2018). Significados y representaciones de la minga para el pueblo indígena Pastos de Colombia. *Psicoperspectivas*, 17(3), 101-111.
- López, M., Zamora, R., Sandoval, G. & Gutiérrez, D. (2020). El tercer sector y el espacio público no estatal como nueva forma de gobierno. El caso de las OSC de Puebla, México. *Universciencia*, 18(53).

- López, P. M. (2006). Ecuador: Reforma del Estado y Crisis Política 1992-2005. *Historia Actual Online*, (11), 101-110.
- Iucci, M. J. (2018). *Redes políticas y programas sociales: dos experiencias de economía social en un municipio bonaerense*. 1a ed . - Bernal : Universidad Nacional de Quilmes.
- Lucioni, L. (2004). *La inversión para la provisión de servicios públicos y su financiamiento en América Latina y el Caribe: evolución reciente, situación actual y políticas*. Cepal.
- Lupano, M. (2019). Valoración histórico-social y potencialidades de las villas obreras o poblados industriales en Argentina y México. *Gremium*, 6(12), 48-59.
- Lynch, A. B. (1998). *Bienes públicos, externalidades y los free-riders: el argumento reconsiderado*. Eseade.
- Llorens, V., & Soler, M. A. (2006). *Memorias de una emigración: Santo Domingo, 1939-1945* (Vol. 27). Editorial Renacimiento.
- Mackie, T., & Marsh, D. (1997). *El método comparativo*. Marsch, David y Stoker, Gerry, "Teorías y métodos de la ciencia política", Alianza Universidad textos, Madrid.
- Mainwaring, S., & Bejarano, A. M. (Eds.). (2008). *La crisis de la representación democrática en los países andinos*. Editorial Norma.
- Majone, G., & Spina, A. L. (1993). El Estado regulador. *Gestión y Política Pública, volumen II, número 2, julio-diciembre de 1993, pp 197-261*
- Mallardi, M. W., Rossi, A., & Ruiz, L. (2009). Lógicas y sentidos en la producción de servicios sociales por Organizaciones Públicas no Estatales. *EN LA ARGENTINA CONTEMPORANEA*, 165.
- Márquez, V., & Godau, R. (1983). Burocracia y políticas públicas: una perspectiva desde América Latina. *Estudios sociológicos*, 211-237.
- Marsh, D. (1997). *Teoría y métodos de la ciencia política* (pp. 13-29). G. Stoker (Ed.). Madrid: Alianza.

- Martínez Ruque, H., Yaguana Romero, H., & Rencoret Quezada, N. (2018). Espacio público y políticas de comunicación: redefinición del término comunitario en Ecuador. *Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*, 5(2).
- Martinez, L. (1998). 1998. "Comunidades y tierra en el Ecuador". *En Ecuador Debate Vol. 45, CAAP, Quito*: 173-178.
- Marx, K. (2019). *Manifiesto del partido comunista* (Vol. 1). Editorial Verbum.
- Marx, K. (2002). *Crítica a la Filosofía del Estado de Hegel. Trad. Á. Prior y J. Ripalda*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.
- Marx, K. (2004). *Crítica de la filosofía del derecho de Hegel* (Vol. 7). Ediciones del Signo.
- Marx, K. (1981). *El Capital*. México: Siglo XXI.
- Massal, J. (2006). El papel de los movimientos sociales en la consolidación democrática: reflexiones alrededor del caso ecuatoriano en perspectiva comparada. *Colombia internacional*, (63), 108-127.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Reforma y democracia*, (21), 7-22.
- Mayntz, R. (2006). Governance en el Estado moderno. *PostData*, (11), 103-117
- Medeiros, P. H. R. (2006). Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático: reflexões sobre a burocracia estatal. *Organizações & sociedade*, 13(37), 143-160.
- Michels, R. (1969). *Los partidos políticos*, 2 vols. Buenos Aires.
- Mills, W., Torner, M., & de Champourcin, E. (1957). *La élite del poder*. México: Fondo de cultura económica.
- Mignola, L., & Peñaloza, Á. V. (2006). Estado y cooperativismo eléctrico. *Mundo agrario*, 6.
- Montaño, C. 2005. *Tercer Sector y Cuestión Social. Crítica al patrón emergente de intervención social*. San Pablo: Cortez Editora
- Mora, E. A. (1978). *Lucha política y origen de los partidos en Ecuador*. Centro de Publicaciones, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

- Mora, M. D. J., Zermeño, A., Rodríguez, R., Almeida, P., & Ulate, A. C. (2017). Exclusión y movimientos sociales en los Estados Unidos. *Movimientos sociales en América Latina Perspectivas, tendencias y casos*.
- Morales, C. (2020). Propuesta teórico metodológica para el estudio del gobierno de la participación ciudadana del nivel local establecida por la Constitución del 2008. *Tierra Infinita*, 15(1), 211-232.
- Mothes, P. (1987). La acequia del pueblo de Pimampiro: riego tradicional en el norte del Ecuador. *Ecuador debate n°14*
- Musgrave, A., Corona R., Díaz A., Terrones, C., & Carlos, J. (1992). *Hacienda Pública: teórica y aplicada* (No. 336.1/M98pE).
- Navarrete Ulloa, C. A. Gobernanza Metropolitana: perspectivas desde la Nueva Agenda Urbana. *Revista de Estudios Metropolitanos en Gobernanza*, 2, e200201.
- North, D. (1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Nogueira, M. E. (2015). Las redes de políticas como herramientas de análisis. Notas a partir de intervenciones recientes en materia de desarrollo rural en Argentina (2008-2014). *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 2(1), 51-75.
- OCDE. (2008). En búsqueda de esquemas apropiados de participación del sector privado en el suministro de agua potable y saneamiento. Experiencias recientes en América Latina.
- O'connor, J. (1979). *The fiscal crisis of the state*. Transaction Publishers.
- O'Donnel, G. (1992) “¿Democracia delegativa?”. *Cuadernos del CLAEH*, 17 ( 61). 9 - 19
- Offe, C. (1988). *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Sistema.
- Olson, M. (1992). *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*. México: Limusa
- Orbe, C. (1983). *El movimiento popular urbano en Quito*. Quito, Ecuador: CAAP

- Ortiz, R. (2018). Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario. *Estudios constitucionales*, 16(2), 527-566.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventando el gobierno. Cómo el Espíritu como el emprendedor Transforma el Sector Público*. Buenos Aires: Paidós.
- Ossorio, A. (2007). La gestión Pública por objetivos y resultados: Una visión sistémica. *Buenos Aires: Oficina Nacional de Innovación de Gestión, Subsecretaría de la Gestión Pública*. Obtenido de [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento\\_estrategico/docs/libro/Capitulo\\_1\\_Rol\\_del\\_Estado\\_y\\_la\\_nueva\\_Gestion\\_Publica.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/docs/libro/Capitulo_1_Rol_del_Estado_y_la_nueva_Gestion_Publica.pdf).
- Ouviña, H. (2003). Las asambleas barriales y la construcción de lo “público no estatal”: la experiencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Informe final del concurso: Movimientos sociales y nuevos conflictos en América Latina y el Caribe*.
- Oszlak, O. (comp.), (1984): “*Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*”, *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires: Paidós.
- Oszlak, O. (1999). Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles). In *Presentado en IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de México, México*.
- Oszlak, O. (2013). La gestión pública post NGP en América Latina. Balance y desafíos pendientes. In *Jornada Inaugural de la IX conferencia de la INPAE, Santiago, Chile: INPAE, 7p*.
- Pachano, S. (2007). Partidos y sistema de partidos en el Ecuador. *La Política por Dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*. Lima: International Institute for Democracy and Electoral Assistance y Asociación Civil Transparencia, 161-211.
- Páez, J. (2010). Acerca del estado actual de la teoría del gobierno. *Ciencia Política*, 5(10), 84-119.
- Park, E. (1999). *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana*. Barcelona: Ediciones del Serbal.

- Pasco, J. C. (2015). La modernización del estado en el Perú. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 1(2), 246-252.
- Pérez, G., & Valencia, L. (2004). El neoinstitucionalismo como unidad de análisis multidisciplinario. *Actualidad contable FACES*, 7(8), 85-95
- Perez, P. N. P., & Ruiz, J. S. (2010). Las teorías de la Regulación y Privatización de los Servicios Públicos. *Administración & Desarrollo*, 38(52), 39-56.
- Peters, G. (2002). De cambio en cambio: patrones de continuidad en la reforma administrativa. *Reforma y Democracia*, 24, 1-24.
- Peters, B. G. (2003). *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Gedisa editorial.
- Phumpiu, P., & Gustafsson, J. E. (2009). When are partnerships a viable tool for development? Institutions and partnerships for water and sanitation service in Latin America. *Water Resources Management*, 23(1), 19-38.
- Pino, R., & Porras, J. (2012). La construcción de la gobernanza multinivel en Chile. Una aproximación desde el enfoque del análisis de redes políticas. *Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa*, 393-426.
- Pérez, P. (2000). *Servicios urbanos y equidad en América Latina: un panorama con base en algunos casos*. CEPAL.
- Prévôt Schapira, M. F. (2002). Buenos Aires en los años 90: metropolización y desigualdades. *EURE (Santiago)*, 28(85), 31-50.
- Polloni, F., & Bravo, C. (2019). Los sentidos de lo público y lo comunitario en las prácticas de Educación Popular en el Chile postdictatorial (1999-2016). *Trenzar. Revista de Educación Popular, Pedagogía Crítica e Investigación Militante* (ISSN 2452-4301), (3), 17-46.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford University Press, USA.
- Poulantzas N. (1979). *Estado, poder y socialismo*. Editora siglo XXI. Colombia.



- Poulantzas, N. (2001). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. Siglo XXI.
- Quevedo, T., Moya, M., & Unda, M. (1994). *El balcón quiteño: una historia de San Juan*. CIUDAD, Centro de Investigaciones.
- Quijano, A. (1970). *Redefinición de la dependencia y marginalización en América Latina*. Centro de Estudios Socio-económicos, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Chile.
- Quijano, A. (2011). ¿Sistemas alternativos de producción?. In *Producir para vivir: los caminos de la producción no capitalista* (pp. 369-399). Fondo de Cultura Económica.
- Quiroga, N. (2013). Sincronías peronistas. Redes populistas a ras de suelo durante el primer peronismo. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos. Nouveaux mondes mondes nouveaux-Novo Mundo Mundos Novos-New world New worlds*.
- Rabotnikof, N. (1999). La caracterización de la sociedad civil en la perspectiva del BID y del BM. Perfiles latinoamericanos: *revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México*, 8(15), 27-46.
- Ramírez, E., & Ramírez, J. (2004). Génesis y desarrollo del concepto de Nueva Gestión Pública. Más allá de la reinención del gobierno. *Fundamentos de la NGP y presupuestos por resultados en América Latina*, 99-147.
- Ramírez, Q. (2010). La gestión del acueducto en Dosquebradas Risaralda, una historia de autogestión y privatización. *Revista Luna Azul*, (30), 164-173.
- Ramiro, M. & Manjarrez, N. (2017). El buen vivir en las esferas de actuación del dirigente barrial. *Revista Caribela de Ciencias sociales*. Disponible en línea: <https://www.eumed.net/rev/caribe/2017/10/vivir-dirigente-barrial.html>
- Ramos, A. (1999). *Comprender el Estado. Introducción a la Politología*. Mérida: Universidad de los Andes.
- Registro Oficial N° 305. Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua. Quito 6 de agosto del 2014

- Reiss, E. (2000). *Una guía para entender a Marx*. Siglo XXI de España Editores.
- Rey M., & López A. (2005). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas*. Prometeo.
- Rey, M. (2010). Después de la globalización neoliberal. ¿Qué Estado en América Latina?. *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, 32.
- Richards, S. (1994) *El paradigma del cliente en la gestión pública*. En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas nro 1*, INAP, Madrid, Septiembre- Diciembre.
- Rifkin, J. (1995). *The end of work: The decline of the global labor force and the dawn of the post-market era*. GP Putnam's Sons, 200 Madison Avenue, New York, NY 10016.
- Rifkin, J. (2003). El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era. *Revista Chilena de Derecho Informático*, (2).
- Rivera, A. (2001). *Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto*. Sociedad Civil y Gobernabilidad en México.
- Rivera, M. (2016). Gobernanza multinivel, redes de políticas públicas y movilización de recursos: Caso de estudio Corredor Biológico Mesoamericano México (CBMM), Chiapas. *Espacios Públicos*, 19(47), 51-76.
- Roberts, B. R., & Portes, A. (2008). Enfrentando la ciudad del libre mercado: la acción colectiva urbana en América Latina, 1980-2000. In *Ciudades latinoamericanas: Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo* (pp. 509-556). Prometeo Libros.
- Rodríguez, M. C. (2004). Producción social del hábitat. Una perspectiva en construcción. *Cuenya, B.; Fidel. C. y Herzer, H.(Comps.)*.
- Romero, R. (2013). El neoinstitucionalismo y la investigación en las ciencias sociales. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, (64), 101-128.

- Romero, C. M. (2017). *Orígenes del Ecuador republicano: arquitectura institucional malograda del Estado nacional*. Ecuador: Instituto de Altos Estudios Nacionales, La Universidad de Posgrado del Estado.
- Roth, A. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora
- Roth, A. (2014). Neo-institucionalismo y transformación democrática del Estado. *contribuciones al debate*, 13.
- Roth, A. (2017). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Ruiz Cajamarca, J. B. (2019). Gobierno abierto en la alcaldía de machala: fortalezas, debilidades y desafíos.
- Sádaba, I. (2012). Acción colectiva y movimientos sociales en las redes digitales. *Aspectos históricos y metodológicos. Arbor*, 188(756), 781-794
- Sáez, M. & Freidenberg, F. (2001). *Partidos políticos de América Latina*. Editorial Universidad de Salamanca.
- Saiz, R. C. (1970). Los bienes públicos, los bienes de mérito y los bienes de demérito. *Revista de Economía Política*, (55).
- Salinas, V. (2020). Bienes públicos y la acción colectiva en el acceso a los servicios públicos domiciliarios en Argentina. *SATHIRI*, 15(1), 174-189.
- Salinas, V., & Moncayo, G. (2019). Autogestión Comunitaria y Administración Pública en América Latina. Un Camino Hacia Otra Forma de Administrar Lo Público: casos de estudio en Argentina, Venezuela y Ecuador. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 19(33).
- Salinas V. y Villarreal F (2017). “*Hacia otra Gestión Pública*” un análisis comparativo de experiencias desde la perspectiva teórica de la Economía Social y Solidaria y experiencias comunitarias en Venezuela y Argentina. Ecuador: Universidad Politécnica Estatal del Carchi

- Saltos, M. & Muñoz, E. (2018). La gobernanza y gobierno abierto: Análisis comparativo en relación con la Administración Pública. *International Journal Of Engineering Research And Development*, 14(8).
- Salomón, A. L. (2020). Caminos vecinales en el campo bonaerense: entre las restricciones estatales y las iniciativas locales (primera mitad del siglo xx). *RIVAR (Santiago)*, 7(19), 69-87.
- Santos, B. (2003a). *Crítica de la razón indolente: contra el desperdicio de la experiencia* (Vol. 1). Desclée de Brouwer.
- Santos, B., & Rodríguez C. (2003b). *La caída del Angelus Novus: ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*. ILSA.
- Santos, B. (1998). De la mano de Alicia: lo social y lo político en la posmodernidad. *Ediciones. UNIANDES, Universidad de los Andes, Bogotá*.
- Sarason, S. (1974). *The psychological sense of community: prospects for a community psychology*. San Francisco: Jossey Bass.
- Sarlo, B. (2020). *Una modernidad periférica: Buenos Aires 1920 y 1930*. Siglo XXI Editores.
- Schmitt, C. (2011). Ética de Estado y Estado pluralista/ Staatsethik und pluralistischer Staat. *Logos: Anales des Seminario de Metafísica*, 44, 21.
- Schteingart, M. (1990). Aspectos teóricos y prácticos de la autogestión urbana. *Sociológica*, 5(12), 113-128.
- Schteingart, M. (Ed.). (1973). *Urbanización y dependencia en América Latina*. Ediciones SIAP [Programa Editorial de la Sociedad Interamericana de Planificación; distribuidor exclusivo: Ediciones Nueva Visión.
- Schteingart, M., & d'Andrea, L. (Eds.). (1991). *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*. El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.

- Schvarcer, J. (1998). Nuevas perspectivas sobre el desarrollo industrial argentino (1880-1930). *Anuario IEHS: Instituto de Estudios histórico sociales*, (13), 77-97.
- Serrano, C. (2011). Gobernanza para el desarrollo económico territorial en América Latina. *Santiago: Rimisp*.
- Shafritz, J., & Hyde, C. (1999). *Clásicos de la administración pública*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración pública, AC Universidad Autónoma de Csmpeche Fondo de Cultura Económica.
- SENAGUA. (2016). Acuerdo Ministerial N.º 1400, de 30 de septiembre del 2016, publicado en el Registro Oficial 750, de 7 de noviembre 2016. Suscrito por Alexis Sánchez Miño, secretario del Agua.
- Simona, V., Yagenova, A., Zermeño, C., Vito., M., Von Bülow, T., Velasco, M. & Schwarz, E. (2017). *Movimientos sociales en América Latina: perspectivas, tendencias y casos*. CLACSO.
- Smelser, J., & Suarez, L. (1995). *Teoría del comportamiento colectivo*. Fondo de Cultura Económica.
- Smith, M. (1997). El pluralismo. *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza Editorial, 217-234.
- Singer, P. (1976). *Urbanización, dependencia y marginalidad en América Latina*. Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Singer, P. (1998). *Economía política de la urbanización*. Siglo XXI.
- Sorj, B. (2007). ¿Pueden las ONG reemplazar al Estado? *Nueva Sociedad*, 210, 135.
- Sosa M. (2020). Entrevista realizada a la cooperativa de servicios públicos Comunidad Organizada Cuartel V.
- Stiglitz, J. E. (1998). *More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington consensus* (p. 2). Helsinki: UNU/WIDER.
- Stiglitz, J. (2003). *La economía del sector público (Vol. 24)*. Antoni Bosch Editor.

- Stiglitz, J. E. (2004). El consenso post-consenso de Washington. In *ponencia presentada en la conferencia Initiative for Policy Dialogue, celebrada en Barcelona en septiembre de*.
- Stiglitz, J. (2010). *El malestar en la globalización*. Taurus.
- Subirats, M. (1973). Nicos Poulantzas. "Poder político y clases sociales". *Papers: revista de sociología*, (1), 202-205
- Subirats, J. (2011). *Otra sociedad ¿otra política?: De «no nos representan» a la democracia de lo común*. Barcelona: Icaria Asaco, 2011.
- Talcott, P. (1968). *La estructura de la acción social*, ed. Guadarrama, Madrid.
- Taylor, F. & Fayol, H. (1974). *Principios de la administración científica*. Herrero.
- Taylor, G. (1997). El marxismo. En *Teoría y métodos de la ciencia política* (pp. 255-272). Alianza.
- Taylor, F. W., Fayol, H., & del Camino, A. G. (1961). *Principios de la administración científica*. Herrero hermanos.
- Terrén, E. (1999). *Educación y modernidad: entre la utopía y la burocracia* (Vol. 109). Anthropos Editorial.
- Tönnies, F. (1979). *Comunidad y Asociación*. Barcelona: Ediciones Península
- Topalov, C. (1979). *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. México: Edicol.
- Touraine, A. (1996). *O retorno do actor: ensaio sobre sociologia*. Lisboa: Instituto Piaget, 2.
- Torres, M. R., & Manjarrez, N. El Buen Vivir En Las Esferas De Actuación Del Dirigente Barrial. *Revista Latinoamericana de Ciencia Sociales* 15(4), 223 - 253
- Thwaites Rey, M. (2003). La (des) ilusión privatista. El experimento neoliberal en la Argentina. *Buenos Aires: Libros del Rojas, Universidad de Buenos Aires, Centro Cultural Rector Ricardo Rojas: EUDEBA*.

- Thwaites Rey, M. (2010). El Estado en debate: de transiciones y contradicciones. *Crítica y emancipación*, 2(4), 9-23.
- Vargas, J. (2003). Teoría de la acción colectiva, sociedad civil y los nuevos movimientos sociales en las nuevas formas de gobernabilidad en Latinoamérica. *Espacio abierto*, 12(4), 523-537.
- Vargas, J. (2008). Perspectivas del institucionalismo y neoinstitucionalismo. In *¿Exige la sociedad-red una nueva democracia?* (pp. 1-33). Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Vieira, L. 1998. Ciudadanía y control social. En: Bresser Pereira y Cunill Grau (Eds). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Vilas, C. (2000). Más allá del consenso de Washington. *Revista América Latina Hoy*, 26, 21-citation\_lastpage.
- Vallès, J. M., & Puig, S. M. (2015). *Ciencia política. Un manual: Nueva edición actualizada*. Grupo Planeta Spain.
- Vázquez, L. (2006). *Ecuador: su realidad*. Fundación "José Peralta". Quito Ecuador.
- Vega, M. C. (1986). *Movimientos sociales en el Ecuador*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Weber, M. (2014). *Economía y sociedad*. Fondo de cultura económica.
- Weber, M. (2015). *¿Qué es la burocracia?* Santa Fe, Asociación Civil Mirame Bien.
- White, L. D. (1964). *Introducción al estudio de la administración pública*. Compañía General de Ediciones, Mexico.
- Wilson, W. (1999). El estudio de la administración. *Clásicos de la administración pública*, 73-96.
- Zendejas, D. (2017). La crisis de los partidos políticos en la desaparición del estado democrático. *REVISTA QUAESTIO IURIS*, 10(2), 898-918.

- Zibechi, R. (2007). *Autonomías y emancipaciones: América Latina en movimiento*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales.
- Zurbriggen, C. (2011a). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 19(38), 39-64
- Zurbriggen, C. (2011b). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *Argumentos (México, DF)*, 24(66), 181-209.