
EFECTOS DEL MODELO DE GESTIÓN LOCAL EN LA EFICIENCIA Y LEGITIMIDAD POLÍTICA: EL MUNICIPIO CHACAO, VENEZUELA

María Pilar García-Guadilla, Ernesto Roa y Juan Carlos Rodríguez V.*

Fecha de recepción: febrero de 1999

Fecha de aceptación y versión final: agosto de 1999

Resumen: En el presente artículo se hace un análisis de los efectos del modelo de gestión descentralizado a nivel local del municipio Chacao sobre la eficiencia, la cual es entendida como el logro de los fines políticos; también se evalúa el efecto de la eficiencia sobre la legitimidad política y la gobernabilidad democrática. Se encontró que el modelo de gestión más eficiente o el que logra la mayor legitimidad o aceptación política no es el de tipo técnico-gerencial sino un modelo mixto que combina los aspectos técnico-gerenciales con los políticos. Ello se debe a que dentro del pluralismo de intereses y la diversidad de demandas que existen en Chacao, unos actores privilegian demandas cuya resolución requiere de la aplicación de criterios técnicos, mientras que otros actores, particularmente los de ingresos bajos, plantean demandas a ser resueltas mediante la utilización de criterios políticos. También se encontró que dentro de este tipo mixto de modelo de gestión local se combinan prácticas racionales burocráticas con prácticas clientelares como forma de resolución de las demandas. Finalmente, se observó la aparición de nuevos tipos de relaciones clientelares entre el Estado y la Sociedad que involucran a las organizaciones sociales territoriales tales como las asociaciones de vecinos. Este hecho lleva a replantear el rol del clientelismo en el logro de la legitimidad política y la gobernabilidad.

Palabras clave: Modelo de gestión local, eficiencia, legitimidad política, gobernabilidad democrática, descentralización local, actores socio-políticos.

Abstract: This article analyzes the effects of the decentralized decision-making model of the Municipal Council of Chacao over efficiency and also, on political legitimacy and democratic gobernability. We found that the most efficient model of achieving decisions at the local level is not the technocratic-rational-bureaucratic one but a mixed model which combines technobureaucratic with political features. Due to the great pluralism of interests existing in Chacao, some sociopolitical actors privilege demands based on technical criteria while others (particularly the poor sectors) privilege demands based on political criteria. We also found that the mixed model of decision-making combines rational and clientelistic ways to achieve the objectives and to satisfy demands. Finally, we observed the emergence of new clientelistic ways of doing politics based on the relationship with categories of people such as neighborhood association that is, based on social classes with a territorial base.

Key words: Decision making pattern, efficiency, political legitimacy, democratic gobernability, local decentralization, sociopolitical actors.

I. INTRODUCCIÓN

Dentro de un contexto de descentralización democrática, la eficiencia en la implantación de las políticas públicas no debe interpretarse exclusivamente desde la lógica económica o la optimización de los recursos para obtener los objetivos. La evaluación sobre la eficiencia de las políticas descentralizadas no puede reducirse al análisis de costo-beneficio económico porque el fin que persiguen las políticas públicas no es el lucro; los objetivos incluyen una dimensión política difícil de cuantificar.

Por otro lado, el proceso de implementación de las políticas públicas a nivel local supone que una vez delimitados los recursos y definidos los fines, lo cual se realiza a través de un proceso político ya sea participativo o no, queda en

* María Pilar García-Guadilla es Licenciada en Sociología, Maestría en Demografía y Ecología Humana y Ph.D en Sociología y Planificación Urbana de la Universidad de Chicago, USA. Actualmente, se desempeña como Coordinadora del Grupo Interdisciplinario de Investigación en Gestión Ambiental, Urbana y Sociopolítica (GAU) de la Universidad Simón Bolívar (Caracas, Venezuela) donde es profesora titular e investigadora en los Departamentos de Planificación Urbana y Ciencias Políticas.

✉ mpgarcia@usb.ve

Ernesto Roa es Licenciado en Sociología, Asistente de Investigación y estudiante de la Maestría en Ciencias Políticas de la Universidad Simón Bolívar (Caracas, Venezuela). ✉ ernestorcarrero@mixmail.com

Juan Carlos Rodríguez es Urbanista, Opción Gestión del Desarrollo Urbano (USB, 1982); Magister Scientiarum en Planificación del Desarrollo, Mención Planificación Urbano-Regional, (CENDES-UCV, 1987); Candidato a Doctor en Ciencias, Mención Urbanismo (FAU-UCV). Profesor Asociado del Departamento de Planificación Urbana de la Universidad Simón Bolívar (Caracas-Venezuela); investigador acreditado por el Sistema Nacional de Promoción de la Investigación. ✉ jcrodrig@usb.ve

manos de los políticos (alcalde y concejales) y del equipo técnico (burócratas) la definición sobre cual es el modelo de gestión más eficiente para optimizar los recursos y obtener los fines. Frecuentemente, la optimización de los recursos y por tanto la eficiencia en la prestación de los servicios, se ha vinculado con la existencia de mecanismos de control directamente sobre los políticos e indirectamente sobre los burócratas como en los casos de la participación directa en las decisiones de políticas públicas, la rendición de cuentas y los mecanismos cogestionarios de manera de eliminar o dificultar las prácticas de corrupción, clientelismo e ineficiencias. La existencia de estos mecanismos tiene como pre-requisito la profundización de los procesos de democratización y, por tanto, la descentralización.

En contraste con la existencia de estudios y experiencias sobre la relación eficiencia-participación vinculada con la descentralización local, se ha destacado muy poco la influencia del estilo o modelo de gestión utilizado por el político y/o burócrata en el logro de la eficiencia. Tampoco se ha analizado suficientemente la relación entre la eficiencia, entendida como la satisfacción de las demandas o la consecución de los fines que fueron definidos políticamente y la legitimidad política de los gobernantes. Por ello, los objetivos de este capítulo son el de analizar los efectos del modelo de gestión en la eficiencia entendida como la satisfacción de las demandas de la población y de los fines políticos propuestos y el de evaluar las consecuencias de dicho modelo sobre la legitimidad política de los representantes locales, alcalde y concejales.

II. CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS Y SOCIO-ECONÓMICAS DE CHACAO

El Municipio de Chacao, que hasta el momento de su creación en 1992 constituía una de las parroquias del Municipio Sucre, fue creado bajo leyes descentralizadas tales como la Ley Orgánica del Régimen Municipal de 1989. Chacao es uno de los dos municipios más pequeños demográficamente de los cinco que componen el Área Metropolitana Interna (AMIC) de la capital, Caracas; su población para 1995 era de 74.730 habitantes (OCEI, 1996) y detentaba una de las densidades más altas de los cinco municipios. En los últimos quince años, su población ha permanecido relativamente estable ya que no ha experimentado un crecimiento poblacional. Ello se debe principalmente a la transformación de la base económica del municipio producida por el asiento de actividades importantes de tipo terciario y de servicios las cuales se han concretado en importantes desarrollos de oficinas y empresas privadas, pequeños y medianos comercios y grandes centros comerciales. La ubicación de estas actividades han ido desplazando a la tradicional clase media y alta de la población que residía en el sector. Las patentes de industria y comercio que se derivan de estas actividades económicas son una de las causas principales de los elevados ingresos del municipio.

Chacao es uno de los municipios más ricos de Venezuela; su presupuesto total anual en 1995 fue de 8.118.187 millones de bolívares, el doble del presupuesto del Municipio

Caroní a pesar que este último tiene una población siete veces más grande que la de Chacao¹. Adicionalmente, el porcentaje del presupuesto que viene por ingresos propios en lugar de transferencias es también uno de los más elevados de los municipios en Venezuela (87%). Como consecuencia de lo anterior, el municipio detentaba para esa fecha uno de los porcentajes más bajos de población en condiciones de pobreza y extrema pobreza (16.6%) (Ministerio de la Familia, 1995).

Estas dos características que diferencian a Chacao de los otros municipios del país, el alto ingreso y el bajo nivel de pobreza, han facilitado la aplicación de un modelo de gestión mixto, gerencial y político, el cual ha contribuido al alto nivel de legitimidad de la alcaldesa Irene Sáez.

El modelo de gestión se orienta al logro de dos objetivos básicos: a) el logro de la eficiencia a través de una gerencia moderna y b) la satisfacción de las demandas y necesidades básicas de los sectores más pobres mediante el uso de prácticas clientelares tradicionales y no tradicionales dirigidas a las asociaciones de vecinos. Tanto el sector económico allí asentado como la clase media y alta demandan una alta calidad en la dotación de los servicios básicos y de infraestructura social y están dispuestos a pagar por dichos servicios lo que hace que la orientación del modelo hacia la eficiencia resulte rentable. Incluso si los pobres representan solo un 16.6% de la población de Chacao, su visibilidad política es alta dada la tendencia de las asociaciones de vecinos a organizarse y movilizarse amparados en la figura legal de la LORM; ello hace que el modelo de gestión incluya entre sus objetivos la atención de sus demandas de una forma relativamente rápida que incluye las prácticas clientelares de forma que los conflictos socio-políticos no escapen del control y no se difundan.

III. EFICACIA, LEGITIMIDAD, GOBERNABILIDAD

El Municipio Chacao tuvo como primer Alcalde a Irene Sáez² quien fue electa uninominalmente para el periodo 1992-1995 de acuerdo con la Ley Orgánica del Régimen Municipal (LORM) del año 1989. Irene Sáez fue reelecta en 1995 por un periodo adicional de tres años con uno de los niveles de votación más alto de todos los municipios de Venezuela³. En 1998, año en que debería terminar su periodo como alcaldesa, Irene Sáez se postuló como candidata a la presidencia de la República con un alto nivel de popularidad en los inicios; en la actualidad, se desempeña como

1. Si se ordenan los 285 municipios del más pobre al más rico, Chacao ocupa el lugar 285, es decir, es el municipio más rico y Caroní ocupa el lugar 252.

2. Irene Sáez es una figura pública desde el año en que fue elegida Miss Universo, siendo la segunda Miss Universo que ha tenido Venezuela.

3. La Ley Orgánica del Régimen Municipal (LORM) de 1989 establece la reelección exclusivamente por un segundo periodo para la figura del alcalde. Para los fines de este capítulo, la reelección será considerada como señal de aprobación con la gestión desempeñada en el periodo anterior.

gobernadora por el Estado de Nueva Esparta habiendo sido elegida con un alto nivel de popularidad⁴.

La gestión de la Alcaldesa Sáez ha sido considerada por los sectores políticos, los medios de comunicación y los propios residentes de Chacao como una de las más eficientes y eficaces entre las diferentes experiencias de gobiernos municipales, desde que se creó la figura del Alcalde electo en 1989. A pesar de estar enclavado en el Área Metropolitana de Caracas, una de las más difíciles de gobernar, El Municipio se percibe como un municipio modelo y exitoso en lo que respecta a la seguridad y organización de la policía, honestidad, atención a los ciudadanos y gestión de los servicios de tránsito hasta el punto que otros candidatos a Alcalde basaron sus campañas electorales de 1995 en "repetir el modelo Chacao".

Frente al deterioro progresivo de los servicios públicos urbanos, el aumento de la corrupción en la gestión política a todos los niveles y la falta de eficiencia de los gobiernos locales que hacen cada vez más difícil la labor de gobernar, el "supuesto" éxito del Municipio Chacao podría constituir una excepción. Por otro lado, desde la década pasada, se ha agudizado la crisis del modelo económico rentista, afectando las condiciones de vida de una gran parte de la población, al mismo tiempo que se han resquebrajado las bases de funcionamiento del sistema de conciliación populista (Rey 1989), debilitando tanto el funcionamiento institucional del Estado venezolano como los canales de intermediación entre el sistema político y la población. El resultado ha sido un desencanto mayoritario hacia la democracia venezolana el cual ha producido el aumento de la abstención en las elecciones nacionales de 1993 y regionales y locales de 1995, una pérdida de confianza hacia la mayor parte de las instituciones públicas y el incremento de la ingobernabilidad. Ello llevó a que en diciembre de 1998 se eligiera como Presidente de la República a Hugo Chávez quien no provenía de los partidos tradicionales (Acción Democrática y Copei); se trata de un militar quien coordinó el intento de golpe de Estado en febrero de 1992.

En franca oposición al escenario político nacional, caracterizado por la falta de credibilidad y legitimidad del Estado y de los partidos políticos que lo representan, la alcaldesa de Chacao fue reelegida en 1995 con el 96% de los votos y con uno de los niveles más bajos de abstención de todos los Municipios del país lo que implica un alto nivel de legitimidad que, a su vez, favorecería la gobernabilidad en ese municipio. A lo largo de este capítulo se analizará si existe o no una relación entre el alto nivel de legitimidad política logrado por la alcaldesa de Chacao y el desempeño político-administrativo de su gestión. Para ello, se evaluará el modelo de gestión utilizado y su efectos sobre la eficiencia administrativa y la legitimidad.

Si definimos la gobernabilidad como la relación que debe existir entre el Estado y la sociedad civil para la construcción de la democracia (García-Guadilla y Roa 1996), ésta se refiere a la acción de gobernar y se centra en las relaciones que se establecen entre la esfera política (organizadora de la sociedad política) y el ámbito de la heterogeneidad y diversidad social (sociedad civil)⁵. Tiene como ejes la eficacia administrativa de las políticas que desarrolla el gobierno

y la legitimidad que obtiene dicha actuación por parte de la sociedad civil. Ambos ejes se encuentran íntimamente relacionados por cuanto la eficacia gubernamental, entendida como la consecución de los objetivos que se propone el gobierno (Árbós y Giner, 1993, pág. 15), está condicionada por la legitimidad, es decir, el consenso que la labor del gobierno inspire, logre u obtenga de la población o ciudadanía. En el caso en que los fines sean definidos de forma participativa, esta también condicionada por consecución de dichos fines.

El gobierno local o la gerencia municipal no se refieren ni al organigrama, ni a las edificaciones, ni al ámbito territorial⁶; hacen alusión a la integración de esfuerzos y acciones para cumplir una determinada misión en concurrencia con otros entes y organizaciones que establecen relaciones de intercambio. Lo fundamental en la definición del gobierno municipal, según Malavé y Piñango (1993) es "el conjunto de relaciones (transacciones, intercambios, interacciones) que establecen personas, grupos o instituciones al contribuir a la realización de las tareas del gobierno local: recaudación de impuestos, desarrollo urbano, formulación de planes y presupuesto, prestación de servicios, etc." (pág. 213). Así definido, la evaluación de la eficiencia en el Municipio Chacao requieren de la combinación de criterios técnicos y políticos ya que estos dos aspectos se encuentran en una tensión continua. Dentro del gobierno municipal se da la concurrencia de un ámbito político, donde se generan y resuelven los conflictos de poder entre los distintos actores sociales y políticos, y de una burocracia que busca manejar eficientemente los recursos disponibles todo ello en busca de hacer más eficaz la labor de gobernar.

Los aspectos técnicos o de eficiencia se expresan en el actor administrativo o aparato burocrático, entendiendo por "burocracia" una organización fundamentada en la autoridad racional y legal y donde el personalismo, amiguismo y clientelismo quedan excluidos del proceso de toma de decisiones (Weber 1984). Los aspectos políticos encuentran expresión en las relaciones que los diferentes actores políticos y sociales del ámbito local establecen con dicha burocracia. Por consiguiente, los actores más significativos del ámbito municipal en Chacao son: la figura del alcalde con poder político, la burocracia (o aparato administrativo) con poder técnico, los concejales (o representantes políticos) también con poder político y las asociaciones de vecinos (o representantes de la comunidad) cuyo poder es tanto social como legal y político porque son quienes eligen al alcalde y

4. Debemos destacar que Irene Sáez no terminó su periodo de alcaldesa en el Municipio Chacao. Dicho periodo debía concluir formalmente en febrero de 1999 pero fue extendido por un año en vista de que las elecciones locales se suspendieron debido a conflictos con las elecciones presidenciales.

5. De acuerdo con COHEN y ARATO (1994), la sociedad civil es "una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta sobre todo por la esfera íntima (especialmente la familia), la esfera de las asociaciones (especialmente las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública". En este trabajo, se evaluará el rol político que los actores anteriormente mencionados atribuyen a la sociedad civil: generar influencia a través de la vida de las asociaciones democráticas y de una discusión libre en la esfera pública cultural.

6. Los términos gerencia municipal y gobierno local serán usados indistintamente.

a los concejales al mismo tiempo que representan, de acuerdo con las leyes vigentes, los intereses de la comunidad⁷.

Puesto que la forma como el Gobierno Municipal de Chacao resuelve las tensiones generadas por la dicotomía técnico-política o de poder-eficiencia para lograr mayor legitimidad y por ende, gobernabilidad local, focalizaremos la atención en los componentes de la gobernabilidad relacionados con el marco legal-institucional que delimita las relaciones entre los actores, el modelo burocrático que define la eficiencia o no de la gestión y, por último, los actores, sus interrelaciones y demandas que legitiman al gobierno municipal. A partir de la relación entre los aspectos técnicos que implican el logro de la eficiencia y de los aspectos políticos que se relacionan con la legitimidad puede establecerse un determinado nivel de gobernabilidad del Municipio Chacao. No obstante, esta interrelación se encuentra mediada por el marco legal y jurídico que puede facilitar o no la gobernabilidad ya que expresa las reglas del juego e instituye las formas de comunicación formal y las relaciones entre los actores⁸.

IV. MARCO LEGAL-INSTITUCIONAL Y PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN LOCAL

Dentro del ordenamiento jurídico-institucional se destacan la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM), el Reglamento Parcial No. 1 de dicha ley y la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU) por ser los principales instrumentos legales que norman la planificación urbana y municipal, la participación de la población en la gestión urbana y local y las interrelaciones entre los distintos actores.

La Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) establece claramente que es un deber del Municipio promover la participación de los ciudadanos en la vida local, y enfatiza la obligación del Municipio de suministrar información en relación con sus actividades. Esta Ley destaca que la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones del gobierno local en ningún caso será directa. Las formas de participación que contemplan solo se refieren al acceso a la información, la consulta en asuntos de interés o efectos generales incluyendo el referéndum y el ejercicio de ciertas iniciativas legales individuales o grupales.

Entre los mecanismos de participación de la población más resaltantes previstos en la LORM está el referéndum consultivo sobre ordenanzas municipales u otros asuntos de interés colectivo: cuando las actividades de planificación social, económica o físico-espacial del Municipio se traducen en ordenanzas, como ocurre en muchas ocasiones, el referéndum es un posible mecanismo de participación ciudadana aun cuando en la práctica, ha sido utilizado muy poco. Otros mecanismos de participación son la presentación de proyectos de ordenanzas y el asesoramiento vecinal en comisiones del Concejo Municipal o en comisiones de vigilancia de los servicios públicos. Es preciso destacar que no se incluye la participación directa en la gestión local.

La LORM le brinda especial atención a las Asociaciones de Vecinos ya que su Reglamento Parcial No. 1, que versa sobre la Participación de la Comunidad, identifica áreas de

la vida local propicias para el desarrollo de la participación ciudadana tales como: "la preservación y el mejoramiento de la calidad de vida de sus integrantes en comunidad; la adecuada prestación de los servicios públicos; la promoción de la solidaridad social, la colaboración con las autoridades competentes y, en general, las referidas a todos los demás asuntos que se vinculen con la vida de la comunidad y del Municipio en general" (art. 3, Reglamento Parcial N.º 1).

Las restricciones a la participación ciudadana en el caso de la LORM son aun mayores en la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU) que regula la elaboración de planes locales como el Plan de Desarrollo Urbano Local y de planes urbanos como el POU. La LOOU encierra una contradicción profunda, ya que por un lado remite a la competencia del Municipio todo lo referente a estimular la participación de las comunidades organizadas y de la ciudadanía en general en la elaboración y ejecución de los planes, y al mismo tiempo, instituye la invasión por parte del Poder Nacional de una competencia fundamental del Municipio, como es la elaboración de su Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL).

De forma semejante a la LORM, la LOOU establece un proceso de participación ciudadana que consiste, básicamente, en información y consulta, una vez concluido técnicamente el proyecto del plan. La Ley no estimula la participación de las organizaciones sociales, durante el proceso de elaboración del plan, remitiendo toda la participación a la discusión de un proyecto acabado, lo cual, amén de que no garantizar que actores sociales y políticos con intereses específicos influyan a su favor durante el proceso de elaboración del plan, induce a los Urbanistas y demás especialistas en planificación urbana a descuidar todo lo referente a la direccionalidad (distribución de ganancias y pérdidas) y a la viabilidad política del plan.

De acuerdo con la tipología de participación en la LORM que establece Hanes (1993), la mayoría de los mecanismos establecidos son de carácter consultivo y se dan en dos áreas del modelo de gestión municipal: formulación de políticas y control de la gestión. De carácter vinculante, solo existe el mecanismo del Referéndum y la revocatoria del mandato del Alcalde para el control de la gestión. En conclusión, los mecanismos legales existentes permiten una participación muy limitada entendida ésta como información y colaboración con las autoridades; en ningún momento se incluye la participación en el proceso de toma de decisiones.

También podemos evaluar la LOOU y la LORM y su Reglamento según el grado de participación de la población en la planificación a través de las siguientes categorías (García-Guadilla 1989): participación en la información, en el levantamiento de datos para el diagnóstico normativo y

7. No se ha incluido la Junta Parroquial como actor político porque en el caso de Chacao, donde existe una sola parroquia, las relaciones de las asociaciones de vecinos se tienden a dar de forma directa con el aparato municipal, a pesar que la LORM establece que dichas relaciones se deben dar también con la Parroquia.

8. Solo se hará una breve referencia a los fundamentos constitucionales de la participación ciudadana en Venezuela así como también los aspectos que tienen que ver con la participación político-electoral a través de los mecanismos clásicos de representación.

situacional, en el proceso de decisión, en la gestión y control de la aplicación de las decisiones y en la evaluación o impacto de dicha política. De acuerdo con esta tipología las únicas formas de participación posible son en la información y quizás en el diagnóstico normativo quedando vedada a las asociaciones de vecinos la participación en los procesos de decisión, gestión y evaluación. La normativa legal y jurídica establece que este tipo de participación le corresponde a los que han sido elegidos representantes ante el Municipio de acuerdo con el sistema electoral vigente, es decir al alcalde y a los concejales e, incluso, a las instancias extralocales del poder central como en el caso del Ministerio de Desarrollo Urbano que debe darle su aprobación al PDUL.

En conclusión, el marco legal institucional que existe en Venezuela sobre la planificación urbana y local restringe severamente la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones en los planes locales que la afectan significativamente.

V. EL MODELO DE GESTIÓN Y LOS ACTORES

El modelo de gestión es el modelo de gerencia técnico-administrativa que instrumenta el actor burocrático, la figura del alcalde en su carácter ejecutivo y los concejales en su carácter legislativo para lograr los fines del gobierno municipal. Por lo tanto, el modelo de gestión delimita y norma los mecanismos de relación entre el Gobierno Municipal y los actores sociales y políticos.

1. La burocracia

Dentro de la multiplicidad de instancias que componen la burocracia de Chacao, este trabajo se focaliza en aquellas direcciones que tienen mayor vinculación (formal o informal) con la sociedad civil⁹: la Dirección de Planificación y Presupuesto (DPP), la Oficina de Planeamiento Urbano (OLPU) y la Oficina de Atención a la Comunidad (OAC).

Los lemas del Plan Estratégico de la Alcaldía de Chacao son: "Unidos en la excelencia; Chacao, modelo de gestión municipal y; excelencia en la calidad de vida". Cónsono con estos lemas, el Plan Operativo 1996 de la Alcaldía de Chacao está concebido dentro de una concepción tecnocrática y se basa en técnicas administrativas tales como Gerencia Estratégica, Gerencia del Cambio y Reingeniería (Alcaldía de Chacao 1995).

El organigrama y el esquema de funcionamiento de la Alcaldía de Chacao también están concebidos dentro de una concepción tecnocrática. Esta concepción se expresa en la Dirección de Planificación y Presupuesto (DPP) encargada de diseñar y ejecutar la estrategia de desarrollo organizacional "Gerencia para la Comunidad". Según un funcionario de dicha Dirección:

"Nuestra visión es Chacao unido hacia la excelencia. Esa no es más que la declaración de la interpretación de un modelo de mejoramiento continuo. Nuestro fin es reducir los tiempos de respuesta hacia el contribuyente, hacia la comunidad, hacia quienes participan como promotores del

urbanismo local; rapidez y eficacia, ese es nuestro objetivo. Tratamos de romper los esquemas, (...) en función de que los servicios básicos de la Alcaldía a la comunidad, a los contribuyentes, hacia todo el ámbito que nos rodea sea lo más rápido, efectivo y sistematizado posible. Con el fin de liberar la mayor cantidad de tiempo posible, produciendo nuevos servicios, que tengamos tiempo para la creatividad" (Entrevista No. 1).

Bajo este modelo de gestión, se busca la racionalización de los procesos administrativos y la optimización de los servicios que brinda la Alcaldía. El organigrama de la Alcaldía refleja una visión de organización por procesos, una racionalidad de carácter legal (Weber 1994) y en sus objetivos, se incorporan explícitamente valores propios del mundo gerencial.

Dada su definición como instancia de planificación, la OLPU, fundamentalmente produce insumos para otras direcciones y departamentos de la Alcaldía. Para la elaboración de estos insumos, la OLPU no concibe que deba relacionarse con los distintos actores sociales (asociaciones de vecinos) y políticos (concejales) del Municipio (Entrevista No. 1). "Su principal función es la elaboración de Planes: un Plan de Desarrollo Urbano Local, un Plan Especial para una avenida, para una actividad específica..." (Entrevista No. 2). Dentro de la OLPU, se entiende a la planificación como una actividad exclusivamente técnica o de diseño (formulación de proyectos) y no como un proceso técnico-social que se nutra, de cabida y medie entre los diversos intereses de la población organizada. La "producción de planes puertas adentro o a puerta cerrada" significa el tratamiento de los problemas del Municipio desde una racionalidad netamente técnica, centrada en la relación medios-fines.

Esta visión tecno-gerencial impregna la relación que se establece entre la Alcaldía y las Asociaciones de Vecinos donde no se concibe una relación de ciudadanía, entendida como la participación de la población del Municipio en los procesos de gestión (Jelin 1993). La relación Alcaldía-vecinos se encuentra intermediada tanto por la concepción tecnocrática que se aplica fundamentalmente a las asociaciones de vecinos de las urbanizaciones de clase media alta, como por las prácticas típicas del sistema de conciliación populista que la alcaldesa y los concejales utilizan en el caso de las Asociaciones de Vecinos de los sectores populares.

La burocracia de Chacao no parece percibir al habitante del Municipio como un participante activo en la gestión del Municipio ni como sujeto político con intereses en conflicto que deben ser negociados desde esa instancia. A pesar de los conflictos potenciales que existen entre los sectores económicos, inmobiliarios y residentes e incluso entre las distintas asociaciones de vecinos de acuerdo con su nivel socioeconómico, se conciben a todos estos sectores como "clientes", cuyos requerimientos deben ser satisfechos por el "Estado-servidor" mediante criterios de excelencia y calidad a cambio de un comportamiento "cívico" que implica

9. En representación de la sociedad civil tomamos exclusivamente a las asociaciones de vecinos por su importancia en la LORM. Hemos excluido a los organismos de representación de los actores económicos y a otras organizaciones de la sociedad civil.

en algunos casos el pago puntual de los impuestos. Un funcionario de la Dirección del DPP lo expresa de la manera siguiente:

"... la interacción con la comunidad, es en función de recibir y procesar ciertas cosas. Tiene (la Alcaldía) que procesar requerimientos de sus clientes, (...) La comunidad es tu cliente. Ese cliente tiene ciertos requisitos en cuanto a la calidad de tus productos" (Entrevista No. 1).

Ni en la misión del Plan Estratégico de la Alcaldía ni tampoco entre los valores que se desean promover se incluye el término "participación". La Alcaldía es vista como "...un ente gubernamental dedicada a prestar servicios públicos de calidad y comprometida a responder a necesidades y expectativas de la comunidad, proponiendo retos constantes, estimulando el trabajo en equipo, brindando afecto, respeto y buen trato". Los valores destacados son "honestidad, responsabilidad, productividad, amistad, solidaridad y tolerancia" (Alcaldía de Chacao 1995).

Dentro de la visión de la población como "cliente", que se encuentra implícita en el modelo de gestión, se concibe la participación como la creación de diversos mecanismos "receptores" de las demandas de los clientes. Para el momento, la atención al usuario se canaliza fundamentalmente a través de la DPP y la OAC. En un futuro todas estas instancias se agruparán en Sistema Integral de Atención a la Comunidad el cual, según los funcionarios de la Alcaldía, se considera como "un método democrático de participación de la comunidad":

"Este sistema ya está concebido, ya está modelado, lo que falta es su implantación. Esta unidad lo único que va a hacer es absorber la opinión de la Comunidad y del Contribuyente. Ellos van a medir el impacto. La manera de manejarlo es una manera democrática. La participación de la comunidad aquí es directa. Simplemente las acciones de la Alcaldía se toman en función democrática de la recepción de necesidades... Es un sistema completo porque ella recibe la necesidad, la procesa dentro del sistema de Alcaldía, genera el producto, y una vez que genera el producto absorbe el impacto... absorbe el impacto de la implantación del producto. Este impacto que absorbe es simplemente reflejo de si realmente está resolviendo la necesidad..." (Entrevista No. 1).

La DPP ha desarrollado un procedimiento consultivo previo a la elaboración del presupuesto municipal anual. Meses antes de remitir el proyecto de ordenanza del presupuesto al Concejo Municipal para su definitiva sanción, la DPP remite a las asociaciones de vecinos un cuestionario abierto donde deben señalar las necesidades de sus comunidades y así incluirlas en las partidas correspondientes. La DPP procesa las demandas relacionadas con la infraestructura u obras urbanas y servicios públicos (calzadas, repavimentación de calles, alumbrado, instalación de gas directo, embaulamiento de quebradas, tratamiento fitosanitario, ornato y paisajismo, remoción de vallas publicitarias, etc.). Dicho mecanismo no implica una discriminación entre las diversas asociaciones de vecinos existentes en el sector.

Una de las instancias de relación entre la Alcaldía y las Asociaciones de Vecinos más interesante es la OAC, la cual depende del Despacho del Alcalde. Esta Oficina recibe las

demandas de la comunidad, las remite a las oficinas pertinentes y realiza un seguimiento a su tramitación interna, evalúa las opiniones y expectativas de la población para incorporarlas a las políticas municipales y remite informes al Alcalde. Se diferencia del procedimiento de la DPP en que no vincula dichas demandas con el presupuesto municipal y que atiende las demandas que se dirigen directamente a la alta dirección de la Alcaldía. Como el anterior, no debería establecer discriminaciones entre las diversas peticiones que llegan a su seno. Según uno de los funcionarios de la Alcaldía, la OAC es fundamentalmente una oficina de "quejas y reclamos donde además se da información y se intenta la formación cívica "pero no es una instancia de participación" (Entrevista No. 3).

2. El Alcalde

Desde su elección en 1992, la Alcaldesa de Chacao ha sido identificada como independiente políticamente y ajena a las prácticas de los partidos políticos. Representa una figura carismática de consenso con una alta legitimidad basada en la supuesta eficiencia para resolver demandas la cual le llevó a recibir el apoyo de la mayor parte de las fuerzas y partidos políticos del Municipio. El éxito de su gestión se debe, en sus propias palabras, a que sus acciones se fundamentan en lo que pide la comunidad: "el primer año, la gente nos pidió seguridad y cultura; el segundo año fue aseo, el tercer año fue salud y es este año cuando nos están pidiendo grandes obras públicas. Yo sencillamente me he ido a lo que siente mi gente, que es prestar servicios" (El Universal, 16/6/96).

Ha sido eficiente en asegurar la gobernabilidad en el municipio resolviendo las demandas de corto plazo y los conflictos puntuales que se han presentado a través del modelo de gestión y de los mecanismos burocráticos anteriormente descritos. Cuando estos fallan, o se retardan, se acude directamente a la gestión personal y frecuentemente, clientelar; de la alcaldesa como mediadora en los conflictos asegurando de esta manera, la gobernabilidad a corto plazo. Otro mecanismo de relación entre la alcaldesa y la comunidad es la reunión mensual de la alcaldesa y su tren directivo con una de las asociaciones de vecinos. En estas reuniones los vecinos plantean su problemática para que la alcaldesa tramite su resolución. De esta forma, la figura de la alcaldesa se convierte en una instancia "maternalista" de resolución de los conflictos y problemas de la comunidad. Las asociaciones de vecinos se incorporan a los directorios ampliados trimestrales a través de jornadas de planificación, para hacerle un seguimiento al trabajo trimestral de la Alcaldía y conocer las propuestas de trabajo de los vecinos para el mejoramiento de la actividad municipal.

Sin embargo, la gestión "personal" y carismática ejercida por la alcaldesa, la cual tiende a complementar la gestión gerencial del aparato burocrático, no ha resuelto ni los conflictos de interés de mediano plazo que existen entre las asociaciones de vecinos de las urbanizaciones y los sectores populares o barrios los cuales se expresan en los Planes Especiales, ni tampoco ha resuelto los conflictos de gobernabilidad de largo plazo que aparecerán entre los residentes, comerciantes y sector inmobiliario en el proceso de apro-

bación del PDUL. La resolución de los intereses en conflicto caen fuera de la competencia tanto de los vecinos como de la alcaldesa puesto que la aprobación de los planes señalados le corresponde a la Cámara del Concejo Municipal de la que forman parte los concejales, además del alcalde.

El hecho que las soluciones "técnicas" deben pasar por el tamiz de los concejales y de los partidos políticos, quienes en última instancia, son los representantes políticos de los distintos actores, pudiera "clientelizar" las soluciones técnicas. Por otro lado, la figura del alcalde es elegida unimodalmente cada tres años y solo puede repetir un periodo. La alcaldesa de Chacao se encuentra en su segundo y último periodo ha mantenido su alta credibilidad; las encuestas de opinión la ubican como la primera alternativa para la presidencia del país; por ello, resulta improbable que Irene Sáez se enfrente con la diversidad de intereses que convergen en el PDUL y que afectan la gobernabilidad a largo plazo. Esto significa que la visión de corto plazo seguirá orientando el modelo tecno-gerencial de la burocracia del Municipio Chacao.

3. Los Concejales

Este actor es importante para asegurar la gobernabilidad en el mediano y también en el largo plazo puesto que los concejales pueden condicionar la aprobación de los presupuestos anuales, los planes especiales y el PDUL. Representan al actor político por excelencia; según las encuestas realizadas a los concejales y a las asociaciones de vecinos (USB 1996) es a través de la relación Concejales-Asociaciones de Vecinos donde se introduce el clientelismo en el modelo de gestión. En el organigrama de las diferentes Comisiones del Concejo Municipal se pudo apreciar que, en alguna de ellas, sus funcionarios son miembros de asociaciones de vecinos; en dos de los casos, los concejales suplentes son presidente y vicepresidente de una asociación vecinal lo cual contraviene el Reglamento Parcial No. 1 de la LORM. Ello se da con más frecuencia en las asociaciones de los sectores populares y se debe a que el propio modelo de gestión, incluyendo el actor burocrático, estimula el clientelismo con estos sectores.

La mayoría de los Concejales no tiene una visión de largo plazo del Municipio como la que implica el PDUL debido a que son elegidos por un periodo de apenas tres años. Además, la falta de relación que existe entre el modelo de gestión "tecnogerencial" propuesto por la Alcaldía a través de la instancia burocracia, y los intereses políticos que privan entre los Concejales para la aprobación de dicho modelo, pueden originar serios conflictos que afectan la gobernabilidad del municipio en el largo plazo.

Por otro lado, la elección uninominal del alcalde y de la mayor parte de los Concejales establecida en la LORM de 1989 ha llevado a que éstos privilegien el criterio político en su contacto directo con los residentes, quienes representan a los electores potenciales: la relación con los residentes se facilita si se forma parte de la Junta Directiva de una asociación de vecinos. Por su parte, los representantes de estas asociaciones también tienden a buscar la relación clientelar con los concejales (tal como lo hacen con la alcaldesa) para

tener más éxito en la resolución de sus demandas, y así lograr mayor apoyo en caso de lanzarse como representantes políticos ante el Municipio.

4. Las asociaciones de vecinos

La encuesta realizada a las distintas asociaciones de vecinos mostraron que no se trata de un actor homogéneo ni en términos socioeconómicos ni en sus demandas al Municipio (Encuesta Asociaciones de Vecinos, 1996). Existe una alta heterogeneidad que viene expresada en la existencia de por lo menos veinte asociaciones de las cuales doce corresponden a los sectores de clase media y ocho a los populares (Oficina de Atención a la Comunidad 1996).

Las demandas de los sectores populares se dirigen a la consolidación de la tenencia de la tierra y a la dotación de los servicios básicos tales como agua, cloacas, pavimentación, drenajes; las de las urbanizaciones, por el contrario, se orientan hacia el mantenimiento y mejoramiento de una alta calidad de vida evitando las altas densidades y los usos no conformes, presionando para la ampliación de los espacios libres y de recreación, demandando mayor seguridad ciudadana y menor congestión de las redes viales. Frecuentemente, las demandas de las urbanizaciones se contradicen con las de los sectores populares: en opinión de algunas asociaciones de las urbanizaciones, para mejorar su calidad de vida deben eliminarse algunos barrios que comparten el mismo ámbito espacial y que son "focos de inseguridad y de afeamiento" (Encuesta Asociaciones de Vecinos, 1996).

Dada esta heterogeneidad, las respuestas por parte del Municipio a las demandas de cada sector son también diferentes. Tal como lo señalaron altos funcionarios de la Alcaldía:

"...hemos tenido que diferenciar, por causas de fuerza mayor, a las asociaciones urbanas de los sectores populares, pues prácticamente, era imposible llegar a un acuerdo porque sus intereses sectoriales son prácticamente distintos. Y la manera como acomete las acciones la Alcaldía también es distinta. Nosotros con los sectores populares seguimos siendo un Municipio paternalista, les acomodamos todo, y con las urbanizaciones actuamos como clientes pues ellos nos pagan por el servicio; incluso se realizan reuniones diferenciadas entre ellas" (Entrevista No. 3).

Es preciso destacar que las asociaciones de vecinos no demandan una participación diferente de la propuesta por la Alcaldía; sus demandas se circunscriben a los mecanismos previstos en la actual normativa legal, los cuales, como se ha señalado, son el mejoramiento cuantitativo y cualitativo de los servicios, el suministro de información y la consulta sobre los programas. Igualmente, la resolución de las demandas vecinales por parte de la Alcaldía se rige por la normativa legal y los mecanismos de consulta e información son considerados por las Asociaciones de Vecinos como legítimos y eficientes para resolver sus demandas relacionadas con los servicios básicos y de infraestructura, con lo cual se asegura la gobernabilidad en el corto plazo. De hecho, en la encuesta realizada a las asociaciones de vecinos, la mayoría señaló estar satisfecha con la gestión

municipal y, en particular, la gestión de la alcaldesa contó con un elevado apoyo.

Al igual que la alcaldesa y los concejales, las Asociaciones de Vecinos tampoco tienen una visión de largo plazo del Municipio Chacao y de los conflictos potenciales que pudieran presentarse, los cuales no pueden ser resueltos bajo los mecanismos de participación existentes. Tal es el caso de las diferentes demandas que existen entre el barrio y la urbanización Bello Campo, las cuales resultan difíciles de compatibilizar en la definición del Plan de Desarrollo Urbano Local de largo plazo; estas diferencias se refieren al otorgamiento de la propiedad de los terrenos donde está asentado el barrio la cual es demandada por los residentes del sector popular frente a la ampliación de las áreas libres en los mismos lugares donde hoy existen los barrios (demandado por los residentes de clase media). También es el caso del barrio Bucaral y la urbanización Altamira en lo que se refiere a la seguridad. En relación con el corredor vial y comercial de la Avenida Miranda, cuya definición de usos trasciende el nivel local puesto que tiene un estatus metropolitano, los conflictos de interés entre los distintos actores urbanos públicos y privados, locales y/o metropolitanos sean residentes, comerciantes, actores económicos privados metropolitanos y organismos públicos entre otros, solo pueden ser resueltos mediante un Plan de Desarrollo Urbano Local que refleje un proceso de negociación necesaria entre los distintos actores locales y extralocales y que, además, sea compatible con el Plan de Ordenación Urbanística para la ciudad de Caracas.

En el Municipio Chacao, el PDUL ha sido elaborado por la OLPU siguiendo la normativa jurídica es decir, sin la participación ni de los actores locales y, menos aún, los actores extralocales. Ello le resta viabilidad política ya que al no mediar el proceso de negociación entre los distintos actores, es difícil que el mismo sea aprobado por la Cámara del Concejo Municipal donde se encuentran representados la heterogeneidad de intereses. Incluso, si el PDUL fuera aprobado por el Concejo Municipal, éste debe pasar por la aprobación de los actores políticos extralocales y del nivel central, los cuales se encuentran representados en el Ministerio de Desarrollo Urbano y también debería ser sometido a la compatibilidad con el Plan de Ordenación Urbanística (POU) que debe regir para toda la ciudad de Caracas.

Es preciso destacar que los problemas prioritarios que señalaron las asociaciones de vecinos se relacionan con su ámbito espacial y no contemplan problemas locales que tengan repercusión en el nivel metropolitano. Hasta el momento, su interés en el proceso de elaboración del PDUL se ha circunscrito a la consulta e información transmitida por la Alcaldía y los vecinos no han sido activos en la presentación de propuestas negociadas que trasciendan el interés puntual de su ámbito espacial. Todo ello genera la posibilidad de conflictos que afectarán la gobernabilidad a largo plazo.

A las diferencias, según la clase social, que se observan en un mismo ámbito espacial y que llevan a una sectorización de las demandas, debe agregársele la falta de una imagen compartida del rol de Chacao dentro de la ciudad de Caracas. Entre los residentes, se aprecia un desdén por las problemáticas metropolitanas que afectan al Municipio, e

incluso un rechazo a los Municipios vecinos tales como el Municipio Libertador y Sucre. En opinión de un funcionario de la Alcaldía:

"Los vecinos de Chacao se preocupan exactamente por su territorio y el gran error es que no ven al Municipio como una unidad, ni ven al Municipio como parte de Caracas que es lo peor. Inclusive, ellos han llegado a sobrestimar tanto ese sentido de propiedad que parece que hiciéramos una muralla, entre nosotros y el Municipio Libertador y entre nosotros y el Municipio Sucre" (Entrevista No. 3).

Esta actitud localista también ha impregnado la gestión municipal de la Alcaldía cuya práctica política se ha focalizado en las demandas vecinales, de corto plazo, descuidando las demandas de largo plazo y de ciudadanía que requieren de una negociación. Tal como lo expresara la Alcaldesa en uno de los medios de comunicación "yo hago lo que siento mi gente" (El Universal 16/6/96).

Si bien existen algunas iniciativas de formación comunitaria para los vecinos provenientes de la Alcaldía como los cursos dictados por La Escuela de Vecinos mediante convenio, no parece existir una propuesta para transformar la cultura política del vecino y hacerlo un ciudadano. De hecho, los mecanismos de gestión de la Alcaldía no contemplan como objetivo crear nuevas formas de participación comunitaria en los procesos de toma de decisiones para así resolver los conflictos locales mediante la negociación y crear ciudadanía. Esto último requeriría de una cultura para la participación movilizadora y ciudadana que, además de no tener cabida en la normativa legal, no se incluye en el modelo de gestión del Municipio Chacao.

¿NUEVO ACTORES?, ¿VIEJOS CLIENTELISMOS?

La precariedad de los recursos materiales de la mayoría de la población latinoamericana contribuye en la aparición de nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad civil que si bien no son estrictamente relaciones clientelares tradicionales, tampoco son relaciones totalmente autónomas. La dicotomía cooptación-clientelismo y autonomía-participación que fueron la base de las relaciones entre los actores sociopolíticos bajo el enfoque de la centralización pudiera no ser válida en el contexto de la descentralización. Algunos autores han destacado que la persistencia del clientelismo está perfilando la naturaleza y la operación de las nuevas democracias latinoamericanas y que el clientelismo, junto con otras prácticas "sucias", contribuyen a la gobernabilidad de las sociedades latinoamericanas. Mientras que en el pasado algunos autores vieron en el clientelismo un obstáculo para la democracia, recientemente, pudiera destacarse que el clientelismo del nuevo tipo que se orienta a organizaciones sociales territoriales tales como las asociaciones de vecinos pudiera contribuir a una mayor eficiencia entendida como la satisfacción de las demandas o el logro de los objetivos políticos y por ende, a una mayor legitimidad política y gobernabilidad de corto y mediano plazo.

En el Municipio Chacao, se ha observado el surgimiento de nuevas prácticas políticas clientelares que coexisten con las viejas y que son utilizadas por los nuevos actores socio-

políticos producto de la descentralización tales como el alcalde, los concejales y las asociaciones de vecinos tanto de los barrios pobres como de las urbanizaciones de clase media y alta. Estas nuevas relaciones que parecen expresarse bajo las viejas formas de relación clientelar-populista-paternalista-personalista resultan, sin embargo, difíciles de categorizar bajo las dicotomías tradicionales: cooptación-autonomía, universalismo-particularismo, personal-política y deben ser interpretadas en términos de su contribución a la legitimidad y en última instancia a la gobernabilidad de largo plazo.

Independientemente de la mayor democratización del sistema de representación política que ha ocurrido con la descentralización local, en el modelo de gestión de Chacao persisten estilos de relación, particularmente entre la alcaldesa y las asociaciones de vecinos y entre los concejales y las asociaciones de vecinos de tipo clientelar los cuales transgreden los criterios universalistas de equidad social y participación en la gestión aun cuando contribuyen a una mayor legitimidad y gobernabilidad en el corto y mediano plazo¹⁰.

Paradójicamente, el sistema de elección uninominal del alcalde y de la mayoría de los concejales que han sido producto de las demandas de las organizaciones de la sociedad civil dentro del proceso de descentralización local, en ausencia de un cambio en la cultura política tradicional, puede reforzar el sistema semi-clientelar o el clientelismo del nuevo tipo o moderno entre las organizaciones sociales, sobre todo en aquellos sectores con mayores demandas hacia el municipio como lo son los sectores populares.

Las formas clientelares parecen variar en función del grupo social al que se dirigen. Entre la población de ingresos bajos, el clientelismo más frecuente es de tipo tradicional, individualizado y vertical, intercambiándose favores materiales o de sobrevivencia, por votos para el concejal o el alcalde. Por el contrario, las clases medias y altas tienden hacia formas semi-clientelares más horizontales que envuelven a toda la comunidad ya que se intercambia el apoyo político en general, a cambio de proyectos que mejoren la calidad de vida para la colectividad.

Sin embargo, las nuevas formas clientelares que envuelven a grupos de interés no están totalmente excluidas de las prácticas de la clase más pobre; si bien no se realizan de manera directa como en el caso de las clases media y alta, se expresan de manera incompleta y encubierta a través de la intermediación de los líderes de las juntas comunales. En la relación entre el concejal o el alcalde con las organizaciones comunales en los barrios pobres, coexisten los dos tipos de clientelismo: sea a título individual o a nombre del grupo político que representan, el alcalde y los concejales intercambian tanto favores personales con cada uno de los miembros de la junta comunal del barrio, como proyectos de mejoramiento para el barrio. Sin embargo, estos últimos son vistos como logros individuales de cada uno de los miembros de la junta comunal y no como el resultado de la organización comunal. Por otro lado, cuanto más proyectos de mejoramiento consiga la junta comunal del barrio, mayores las posibilidades individuales de cada miembro de ser electo en la siguiente administración como concejal o alcalde con los votos de su barrio. No ocurre lo mismo con los miembros de las asociaciones de vecinos de clase media y alta quienes

por lo general pregonan su autonomía y no entran en la contienda política por ser elegidos concejales o alcalde.

Podría pensarse que las nuevas relaciones clientelares que envuelven a grupos en lugar de individuos, resultan más democráticas por ser más horizontales. Ello no necesariamente es cierto ya que, en ausencia de criterios de ciudadanía para decidir qué, quiénes y cómo se distribuyen los recursos, estas relaciones pueden ser tan excluyentes como el clientelismo tradicional: se beneficia a un grupo o colectividad en desmedro de otros que quedan excluidos debido a que los recursos son limitados.

Una interpretación que proponemos sobre este tipo de clientelismo es que si bien estas nuevas formas de relación han surgido a raíz de procesos democratizadores y resultan funcionales para la gobernabilidad democrática del corto plazo, su pervivencia atenta contra la posibilidad de construir una democracia pluralista y de ciudadanos a largo plazo. El modelo clientelar tiende a conformar identidades y demandas particularistas las cuales condicionan las prácticas asociativas de la población y restringe la autonomía y la capacidad de organizarse alrededor de intereses comunes y durables. El clientelismo también condiciona y estructura la habilidad relativa que tienen los grupos y los individuos para acceder al proceso político: en unos casos estimula la aparición de relaciones sociales verticales entre el individuo y el proveedor o donante, mientras que en aquellos casos donde las relaciones entre las partes son más horizontales y se dan alrededor de proyectos, se pueden crear procesos de exclusión de las organizaciones no favorecidas que atentan contra el pluralismo democrático.

Existe un clientelismo o paternalismo gerencial donde el vecino o "parroquiano" no le transfiere al alcalde, concejal o burócrata municipal el privilegio de decidir que es lo mejor para su vecindario, barrio o urbanización a cambio de favores individuales. En el clientelismo gerencial, la organización vecinal o el grupo de parroquianos consideran que deben tener la facultad de escoger, criticar o rechazar los proyectos que en este caso ofrece el Municipio o el Concejo Municipal al vecindario, barrio o urbanización como un grupo de interés. Sin embargo, este tipo de clientelismo gerencial no implica tampoco relaciones de ciudadanía puesto que la relación política entre las partes se basa en la prebenda de proyectos o servicios para algunas de las organizaciones vecinales, en lugar de ampliar el pluralismo y de incorporar la participación de todas las organizaciones sociales en el proceso de toma de decisiones a nivel local.

La experiencia de Chacao junto con otros estudios llevados a cabo por García-Guadilla (1998) indican que las prácticas clientelares no se han eliminado con la descentralización local. El clientelismo simplemente se ha transformado en lo que se refiere a los sujetos de la interacción: de una relación de tipo personal con el concejal del municipio visto como

10. La gobernabilidad de largo plazo requiere de la transformación de la cultura política clientelar en una cultura cívica y de ciudadanos. La cultura cívica se manifiesta en el número y fortaleza de las organizaciones sociales autónomas y en la capacidad de dichas organizaciones para representar el pluralismo y la diversidad de intereses que existen en la sociedad civil (DAHL, 1982; PUTNAM, 1993).

el representante de un partido político ha pasado a una relación privilegiada de las asociaciones de vecinos con los concejales y alcalde vistos como los representantes electos, en algunos casos uninominalmente, por la comunidad.

VI. ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA EXPERIENCIA DEL MUNICIPIO CHACAO

En primer lugar, es preciso destacar que Chacao es un municipio nuevo (creado en 1992) y uno de más ricos de Venezuela y mejor dotado en términos de infraestructura de servicios. Se trata de un municipio relativamente pequeño en tamaño y con poca población donde además, las tasas de crecimiento son estables tendiendo a ser negativas. La tasa de marginalidad o pobreza también es una de las más bajas de Venezuela. Si bien estas particularidades podrían dificultar su generalización a otras experiencias, existen algunas lecciones que bien pueden trasladarse para iluminar la relación eficiencia-legitimidad-gobernabilidad.

El modelo de gestión utilizado en Chacao puede catalogarse como eficiente y exitoso desde el punto de vista de la satisfacción de las demandas de los diferentes grupos sociales y de interés que componen el municipio. La continuidad administrativa del municipio Chacao dada por la reelección de la alcaldesa y de gran parte de los concejales, el carisma de la alcaldesa basado también en su identificación como "independiente" y responsable "ante la gente" y no ante los partidos políticos, el modelo mixto técnico-político de gestión, y la existencia de recursos económicos relativamente holgados han contribuido a ese éxito.

La utilización de un modelo mixto, técnico y político, y de prácticas gerenciales y clientelares parece haber contribuido a responder satisfactoriamente tanto a las demandas puntuales e inmediatas de las zonas pobres como a las demandas por calidad de los servicios de las clases medias y altas y de los grupos empresariales y sector inmobiliario. Por otro lado, el modelo ha sido exitoso en la generación de recursos propios los que aunados a los que se reciben por transferencias del nivel central, ha hecho que se dispongan de recursos relativamente holgados para enfrentar la multiplicidad de las demandas.

Lo anterior ha contribuido a que la gestión del municipio haya obtenido un alto nivel de aprobación por parte de la población, la cual se muestra "satisfecha". Si bien la gestión del municipio (la cual incluye no solo las actividades desempeñadas por la alcaldesa sino también las de los concejales y burócratas) tiene gran aceptación, es preciso destacar que la mayor legitimidad se encuentra en la propia alcaldesa, quien además, hace uso de su alto carisma personal para reforzar dicha legitimidad.

El modelo de gestión de Chacao ha contribuido a hacer más transparente la gestión mediante la información a la comunidad del presupuesto y el requerimiento de que su ejecución, la cual se refleja en el Informe Anual, sea aprobada por los concejales o Cámara Municipal. Si bien se ha reducido el clientelismo tradicional e individualizado, parecen tender a acentuarse los nuevos clientelismos que envuelven las negociaciones directas y particulares con las aso-

ciaciones de vecinos sin que medie una mesa de negociación donde todas las asociaciones participan en la definición sea del presupuesto o de las políticas públicas. Se ha logrado la incorporación de la población de cada unidad territorial sean las zonas pobres o las urbanizaciones en la consulta del presupuesto. No se ha logrado, sin embargo, trascender las barreras de clases sociales ni la fragmentación de intereses de las unidades territoriales.

A diferencia de otras experiencias analizadas en este texto, la legitimidad en Chacao no se obtiene por la vía de la participación directa en la gestión sino a través de relaciones en unos casos gerenciales, en otros paternalistas y populistas con la figura de la alcaldesa. Incluso, la participación en la gestión no representa una demanda de la población del municipio que opina que "...ello les toca a los técnicos y profesionales que para eso se les paga". ¿Hasta qué punto pudiera hablarse de la existencia de estrategias diferentes entre los grupos sociales para garantizar los fines relacionados sea con la dotación de servicios (barrios pobres) o con un incremento de su calidad (urbanizaciones)?

Este escenario de relativo éxito en términos de la eficiencia y legitimidad de corto y mediano plazo enfrenta dificultades para su continuidad a largo plazo. El marco legal que norma las relaciones entre los distintos actores del Municipio Chacao dificulta la gobernabilidad en el mediano y largo plazo por cuanto no permite construir un consenso negociado ni sobre los planes de desarrollo urbano local ni sobre los planes de ordenación urbanística para la ciudad de Caracas. Ello se debe a la concepción implícita de una planificación normativa en lugar de estratégica donde la participación se entiende como un proceso fundamentalmente consultivo. En caso que uno de los actores estratégicos, es decir con poder o recursos para oponerse, no tenga acceso al proceso de toma de decisiones pero se vea afectado por éste, podrá obstaculizar el proceso de negociación política al no encontrar mecanismos legales e institucionales para canalizar su descontento.

Este marco legal restrictivo representa un obstáculo a la viabilidad de los planes de mediano y largo plazo del municipio y, por ende, a la gobernabilidad futura. Sin embargo, ninguno de los actores estudiados parecen estar conscientes de la relación participación-negociación-viabilidad de los planes de largo plazo. Todos los actores incluyendo las asociaciones de vecinos señalaron estar de acuerdo con el marco jurídico existente así como también con los mecanismos que ha establecido la Alcaldía a pesar que se trata de una participación "integradora" o mediatizada (Borja, 1988) donde no hay espacio para la participación "movilizadora". Esta última supone la profundización de la democracia representativa y su transformación en democracia participativa y aseguraría la gobernabilidad del largo plazo.

En la Alcaldía de Chacao prevalece una visión "política" de corto plazo que se encuentra legitimada en un modelo mixto de gestión donde la búsqueda de la eficiencia se combina con prácticas clientelares y populistas. Esta visión de corto plazo se debe a que tanto la alcaldesa como los concejales tienen aspiraciones políticas futuras por lo que evitan los enfrentamientos que le resten apoyo político a dichas aspiraciones. Esta visión se expresa en la satisfacción de las

demandas de las asociaciones de vecinos sin que medie un plan y objetivos de largo plazo ni una visión integral que permita compatibilizar las diferentes demandas. Entre las asociaciones de vecinos también priva una visión de corto plazo, particularista y fragmentada que impide la concepción integral del Municipio Chacao y del rol de este dentro de la ciudad. Todo ello dificulta la construcción de un consenso negociado por parte de todos los actores en el largo plazo.

El modelo no asegura la gobernabilidad a largo plazo porque no fomenta una nueva cultura política que incluya la noción de "ciudadanía" o de sujeto con derecho a participar en el proceso de toma de decisiones local. Ello se debe tanto a la concepción tecnocrática de la Alcaldía como a las demandas particularistas de las asociaciones de vecinos que no se incluyen demandas por mayor participación en la gestión.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCALDÍA DE CHACAO (1995): *Plan Operativo Año 1996*. Mimeo, Chacao.
- ARBÓS, Xavier y Salvador Giner (1993): *La Gobernabilidad. Ciudadanía y Democracia en la Encrucijada*. Mundial, Madrid, Siglo Veintiuno de España Editores.
- BORJA, Jordi (1988): *Estado y Ciudad*. Barcelona: PPU.
- COHEN, Jean L. y Andrew ARATO (1994): *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, Massachusets y Londres, Inglaterra: The MIT Press.
- DAHL, Robert (1982). *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*. New Haven: Yale University Press.
- EL UNIVERSAL: "Irene Sáez tres años después", Caracas, 16-6-96, Cuerpo 2, pág. 28.
- ENCUESTA ASOCIACIONES DE VECINOS (1996): Proyecto "Gobernabilidad, Ciudadanía y Gestión Local". Universidad Simón Bolívar, Departamento de Planificación Urbana. Caracas.
- ENCUESTA CONCEJALES (1966): Proyecto "Gobernabilidad, Ciudadanía y Gestión Local". Universidad Simón Bolívar. Departamento de Planificación Urbana. Caracas.
- ENTREVISTA A FUNCIONARIOS DE LA ALCALDÍA CHACAO (1966). Proyecto "Gobernabilidad, Ciudadanía y Gestión Local". Universidad Simón Bolívar. Caracas.
- GARCÍA-GUADILLA, María Pilar (1998). "Democracia, descentralización y clientelismos: nuevos actores y viejas prácticas políticas". DIGIBIS, Publicaciones Digitales. 49avo Congreso International de Americanistas. Quito, Ecuador.
- GARCÍA-GUADILLA, María Pilar; Roa Carrero, Ernesto; y Rodríguez, Juan Carlos (1997). Manuel Alcántara (Ed.) *América Latina: Realidades y Perspectivas: I Congreso Europeo de Latinoamericanistas*. Colección Aquilafuente, Estudios Científicos. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- GARCÍA-GUADILLA, María Pilar y Roa, Ernesto (1996): "Gobernabilidad, Cambio Político y Sociedad Civil: El Proceso Constituyente en Venezuela", *Revista Venezolana Economía y Ciencias Sociales* Vol. 2. No. 2-3. pp. 85-112.
- GARCÍA-GUADILLA, María Pilar (1989): "La Participación de la Sociedad Civil en la Planificación Urbana", Mimeo, Caracas, en Primeras Jornadas sobre Planificación de Ciudades Medianas, MINDUR-INTEPLAN, octubre.
- HANES DE ACEVEDO, Roxene (1993): "Los Vecinos: la Movilización de los Recursos del Municipio", en Janet Kelly (Dir. del Proyecto): *Gerencia Municipal*. Caracas, IESA, pp. 183-210.
- JELIN, Elizabeth (1993): "Cómo Construir Ciudadanía? Una Visión desde Abajo", *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, Amsterdam, No. 55, diciembre, pp. 21-38.
- MALAVÉ, José y Ramón PIÑANGO (1993): "Conclusiones: la Complejidad de la Gerencia Municipal", en Janet Kelly (Dir. del Proyecto): *Gerencia Municipal*. Caracas, IESA, pp. 211-219.
- OFICINA DE ATENCIÓN A LA COMUNIDAD (1996): Directorio de Asociaciones de Vecinos del Municipio Chacao, Mimeo, Caracas.
- PUTNAM, Robert (1992). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- REPÚBLICA DE VENEZUELA: Ley Orgánica de Régimen Municipal. Caracas, Gaceta Oficial No. 4.109, 15 de junio de 1989.
- REPÚBLICA DE VENEZUELA: Ley Orgánica de Ordenación Urbánística. Caracas, Gaceta Oficial No. 33.868, 15 de diciembre de 1989.
- REPÚBLICA DE VENEZUELA: Reglamento Parcial No. 1 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal sobre la Participación de la Comunidad, Caracas, Decreto No. 1.297, 22 de noviembre de 1990.
- REY, Juan Carlos (1989): "El Futuro de la Democracia en Venezuela", en *El Futuro de la Democracia en Venezuela*. Caracas: IDEA.
- ROA, Ernesto (1994): "Gobernabilidad, Sociedad Civil y Ciudadanía". Mimeo. Caracas.
- WEBER, Max (1984): *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

