

Desarrollo sustentable y sostenible a partir del proceso de descentralización en Venezuela: El caso de la Gobernación del Estado Carabobo*

Fuenmayor, Jennifer**
Paz, Johnny**

Resumen

Al iniciarse el proceso de descentralización político-territorial a finales de los ochenta, las gobernaciones de Venezuela deben redefinir sus directrices debido al traspaso de funciones y competencias que les son otorgadas desde el gobierno central, e insertarse en una dinámica orientada hacia una economía de mercado impulsada por la globalización, y enmarcada en el discurso del desarrollo sustentable. El propósito de este artículo es explorar las acciones desplegadas por la Gobernación de Carabobo en el período 1990-2004, en pro del desarrollo sustentable y sostenible en los ámbitos: económico, ambiental y social. Para ello se considera la definición que nos da Dourojeanni (1999) sobre el desarrollo sustentable y sostenible. Se parte del supuesto de que debido a la orientación neoliberal del Gobierno de Carabobo, este ha concentrado sus esfuerzos en la promoción del crecimiento, la eficiencia, la productividad y la competitividad, privilegiando con ello sólo un ámbito del desarrollo: el económico. La metodología consistió en el estudio de documentos teóricos y empí-

Recibido: 05-10-20. Aceptado: 06-05-24

* Este trabajo forma parte del Programa Política y Administración Subnacional, adscrito al Centro de Estudios de la Empresa (CEE) de la Universidad del Zulia. Financiado por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (CONDES). Un primer avance de este trabajo se presentó como ponencia en el II Congreso Internacional Gerencia en América Latina: Gerencia para el Desarrollo Sustentable, en Maracaibo, Venezuela del 29 de junio al 02 de julio de 2004. Un segundo avance fue presentado como ponencia en la XVI Conferencia de la Asociación de Facultades, Escuelas e Institutos de Economía de América Latina (AFEIEAL), realizado del 19 al 21 de Octubre de 2004 en Maracaibo, Venezuela.

** Economista. Magíster en Ciencia Política y en Economía, cursante del Doctorado en Ciencias Sociales, Investigadora de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FCES) de la Universidad del Zulia (LUZ). Investigadora responsable del proyecto Política y Administración para la Modernización de las Gobernaciones. Acreditada en el Programa de Promoción al Investigador (PPI) del FONACIT. E-mail: jjfuenmayor@yahoo.com

*** Sociólogo. Auxiliar de Investigación del Proyecto Política y Administración para la Modernización de las Gobernaciones, adscrito al Centro de Estudios de la Empresa de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia.
E-mail: johnnypaz30@yahoo.com

ricos de la gobernación en referencia. Los resultados revelan que los otros ámbitos del desarrollo: el ambiental y social están supeditados al económico, por lo cual no hay un equilibrio. Se concluye que las prácticas y acciones desplegadas por la Gobernación de Carabobo durante la gestión de los Salas no apuntaron hacia el desarrollo sustentable y sostenible, sino hacia un desarrollo exógeno promovido por un modelo de desarrollo neoliberal.

Palabras clave: Desarrollo sustentable, sostenible, descentralización, Gobernaciones, Venezuela.

Sustainable and Solid Development Based on the Decentralization Process in Venezuela: The Case of the Carabobo State Governors Office

Abstract

When the political-territorial decentralization process began at the end of the 1980s, the state governors offices in Venezuela had to redefine their directives due to a transferal of functions and areas of competence that were passed on to them from the central government, and insert themselves in a dynamic oriented towards market economies promoted by globalization and inscribed within the discourse of sustainable development. The purpose of this article is to explore the actions undertaken by the Carabobo State Governors Office in the period 1990-2004, in favor of sustainable and solid development in the economic, environmental and social spheres. In order to do this it was necessary to consider the definition of Dourojeanni (1999) as to sustainable and solid growth. The supposition is that the neo-liberal orientation of the Carabobo State Governors Office concentrated its efforts on the promotion of growth, efficiency, productivity, and competitiveness, favoring only one area of development: the economic sphere. The methodology was based on the study of theoretical and empirical documents in the Carabobo Governors office. The results reveal that other areas of development, the environmental and social areas, are connected with the economic sphere, and for this reason there is no equilibrium. The conclusion is that the sustainable practices and actions undertaken by the Carabobo Governors Office during the Salas period did not focus on sustainable, solid growth, but on exogenous development promoted by the neo-liberal development model.

Key words: Sustainable solid growth, de-centralization, state governors' offices, Venezuela.

1. Introducción

En Venezuela se dio inicio al proceso de descentralización político-territorial a finales de los años ochenta, con la elección directa de los gobernadores, hecho que significaría fundamentalmente, entre otras cosas, la transferencia de nuevas competencias tanto exclusivas, vinculadas a la economía, como las concurrentes, que son las de tipo social, desde el

gobierno nacional hacia las gobernaciones, previa aprobación de los instrumentos jurídicos que le darían un gran impulso al proceso de descentralización en Venezuela, es por ello, que las gobernaciones pasan a asumir nuevas funciones y responsabilidades, convirtiéndose en las principales receptoras que impulsan cambios a través de su política y gestión, a favor de un proyecto de Reforma del Estado que "...en el fondo, estaba dirigido a

favorecer la reestructuración económica bajo una orientación neoliberal” (Fuenmayor y Ochoa, 2003a: 8).

Lo que se buscaba con el modelo neoliberal era la reducción del aparato estatal, ya que para el nuevo modelo económico, el Estado sería “considerado como un factor perturbador para los respectivos procesos de acumulación y crecimiento ...” (De Mattos, 1990: 168). Ante este panorama, las gobernaciones se ven en la obligación de modificar sus prácticas y estrategias a favor de la descentralización, la desburocratización y la privatización, y de esta manera lograr insertarse en la dinámica de una economía de mercado. La gobernación de Carabobo realiza prácticas a favor del modelo neoliberal, para ello se vale de prácticas que vienen del sector privado, y establece alianzas estratégicas con este sector de la economía, con la finalidad de promover la competencia y la eficiencia en la prestación de sus servicios.

Con el proceso de descentralización cobra relevancia para las gobernaciones la realización de inversiones, con lo cual los gobernadores se ven comprometidos con el desarrollo económico regional, paso fundamental para incursionar en una economía de mercado. Paralelamente, los gobernadores en su discurso incorporan el desarrollo sustentable.

El propósito de este artículo es explorar las acciones desplegadas por la Gobernación de Carabobo durante la gestión de los Salas, en el período que va desde el año 1990 hasta el año 2004, en pro del desarrollo sustentable y sostenible, en las dimensiones ambiental, económica y social, apoyándonos así en una definición integral del concepto de desa-

rrollo sustentable y sostenible. La metodología consistió en estudiar desde que se inició la descentralización con apoyo en documentos y entrevistas a la gobernación en cuestión. Partimos del supuesto de que debido a la orientación neoliberal del Gobierno de Carabobo, durante el período analizado, este ha centrado sus esfuerzos en lo económico, es decir, en la promoción del crecimiento, la eficiencia y la competitividad para insertarse en una economía neoliberal y globalizada, para lo cual las otras dimensiones del desarrollo, la ambiental y social se encuentran en un segundo plano, supeditadas a la dimensión económica.

2. El desarrollo sustentable y sostenible: Una precisión conceptual y sus dimensiones

Debido a la ausencia de un enfoque totalizante e integrado, la percepción del fenómeno del desarrollo siguiendo a Utria (2002:15) “ha tenido -y continúa teniendo- una trayectoria empírica y aproximativa de tipo incremental. En efecto, en el decenio de 1950 sólo se habló de <<desarrollo económico>> a secas. En el de 1960 se amplió la adjetivación economicista al hablar de <<desarrollo económico y social>>, denominación oficializada en la Conferencia de Punta del Este de 1962 y promovida por el presidente John F. Kennedy de Estados Unidos, y su programa bandera <<Alianza para el Progreso>>...”.

En el año 1969 se anuncia la muerte del océano por Ehrlich y a comienzos de los setenta, los acontecimientos tales como la crisis del petróleo y el resultado del informe “Más allá de los límites del crecimiento”, denominado también “informe Meadows”, solicitado por el Club de

Roma en 1970, donde se vaticinaba un futuro sin energía, ni recursos naturales, generaron gran preocupación sobre la problemática ambiental. El proyecto de sociedad sostenible defendido por éste Club es “el desarrollo cualitativo de la sociedad y no en la expansión ilimitada de la capacidad económica de sus individuos y, por ello, propone una transición hacia una sociedad más cohesionada, menos competitiva y, sobre todo, mucho más cuidadosa con su entorno ambiental” (Climent, 1999:47-48).

En el año 1972 las Naciones Unidas prepara su Primera Conferencia¹ Internacional con sede en Estocolmo, donde se dejó constar en un documento oficial, “un compromiso de preservación de los recursos naturales en aras de la supervivencia de las generaciones futuras y del propio planeta” (Utria, 2002:140), según este autor es en esta Primera Reunión Mundial sobre el Medio Ambiente cuando al concepto de desarrollo se le adiciona el tema del medio ambiente. A partir de aquí se genera una discusión en los países desarrollados en torno a la idea de la “sostenibilidad ambiental,” idea que cobra fuerza en la década de los ochenta, período en el cual se multiplicaron las degradaciones ecológicas y “las reacciones a los peligros fueron en un principio sobre todo locales y técnicas...” (Morin y Kern, 2004:76), y es durante los ochenta cuando se le agrega de acuerdo a Utria (2002:15), la dimensión territorial”.

Es para el año 1987 cuando la Comisión Mundial de las Naciones Unidas para el Ambiente y el Desarrollo, denominada también “Comisión Brundtland”² después de cuatro años de trabajo, publica su informe denominado “Nuestro Futuro Común”. La noruega Brundtland, quien preside esta comisión, plantea un nuevo término, el “desarrollo sostenible” y lo define como: “un desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (WCED, 1991 cit por Bruni, 2000:76). Esta definición de acuerdo a Bruni (2000), transfiere el énfasis de la problemática del Desarrollo Sostenible, del ambiente, al área social, al dejar claro la frase: Satisfacer las necesidades y en particular a las necesidades de los más pobres, es por ello que a partir de esta definición, no se puede asociar la sostenibilidad exclusivamente a los problemas ambientales. Asimismo, “una vez establecida la prioridad del aspecto social, la Comisión pone en evidencia la estrecha relación que vincula el aspecto económico al social y al ambiental: se explica que el deterioro de uno de estos aspectos implica necesariamente el deterioro de los otros” (Bruni, 2000:77).

Queda evidenciada la necesidad expuesta por la Comisión de un modelo de desarrollo con una concepción de desarrollo a largo plazo, diferente, que de acuerdo a Climent (1999:46), encierra en

1 Esta conferencia “dio lugar a la creación de organismos internacionales encargados del medio ambiente (PNUMA); se pusieron en marcha programas internacionales de investigación y de acción (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Programa sobre el Hombre y la Biosfera de la UNESCO)” (Morin y Kern, 2004:77).

sí mismo dos nociones fundamentales: 1) Las necesidades a las que se refiere la Comisión son las necesidades de los países más pobres, las cuales tienen prioridad y 2) Los criterios de desarrollo económico aplicados por cualquier país deben ser compatibles con la sostenibilidad ambiental.

Debemos aclarar que en la bibliografía existente sobre esta materia, es común encontrar no solo el término “desarrollo sostenible”, sino también el término “desarrollo sustentable” como si fueran sinónimos, y diversos autores, como los referidos en la presente investigación, desarrollan sus investigaciones utilizando indistintamente cualquiera de los dos términos, lo cual genera confusión en el ambiente académico, planteamiento que cobra fuerza cuando Rebolledo y Luque (2000:302) dejan claro en su estudio que utilizan el término desarrollo sustentable como sinónimo de sostenible y de perdurable, asimismo dejan claro que no plantean una discusión semántica al respecto, ya que consideran que no aporta mayor claridad a su significado. Sin embargo, los autores del presente trabajo no están de acuerdo con esta afirmación, ya que estos términos se complementan uno del otro pero no significan lo mismo³. Para ello nos apoyaremos en au-

tores tales como Dourojeanni (1999), quien prefiere hablar mejor de desarrollo sustentable y sostenible y Utria (2002), quien al definir el desarrollo sostenible establece diferencias con el término desarrollo sustentable.

Para Dourojeanni (1999:4) “el llamado desarrollo sustentable es la resultante de un conjunto de decisiones y procesos que deben llevarse a cabo por generaciones de seres humanos para su propio bienestar, dentro de condiciones de vida siempre cambiantes...”, en donde una sociedad debe ser capaz de negociar dentro de su territorio y entre territorios, ya que la gestión para el desarrollo sustentable “es una gestión de conflictos entre metas sociales, económicas y ambientales...” (Dourojeanni, 1999:8). Una vez alcanzado el cambio y que este sea constante en el tiempo, se plantea el desarrollo sostenible que de acuerdo a este autor “se logra si la sociedad, que comparte un territorio, es capaz de tomar decisiones día a día para manejar un conjunto de procesos, para lidiar con la incertidumbre y la complejidad causada por el comportamiento del medio que la sustenta y de los cambios en sus propias actitudes y conocimientos. Esto requiere una buena capacidad de gobernabilidad y

- 2 “La Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD) fue creada en otoño de 1983 (resolución 38/161) a instancia de la Asamblea General de Naciones Unidas. Esta comisión, presidida por la noruega Harper Brundtland, recibió el encargo de preparar un informe intergubernamental sobre la perspectiva ambiental de nuestro planeta hacia el año 2000. Los resultados de dicho informe, que fueron presentados al pleno de la Asamblea General en otoño de 1987, contienen toda una serie de recomendaciones cuyos principales destinatarios son las instituciones internacionales, los gobiernos y las grandes empresas multinacionales” (Climent, 1999:45).
- 3 Creemos que al traducir el término del inglés al castellano, es cuando se ha creado la confusión en el momento de la traducción de ambos términos. Autores como Climent (1999) y Bruni

compromiso con el tema" (Dourojeanni, 1999:8).

Se asocia el término sustentable como duradero (Utria, 2002:140) o perdurable, a nuestro juicio, estas adjetivaciones estarían más vinculadas con el término desarrollo sostenibles, sin embargo, Utria define correctamente la sostenibilidad del desarrollo:

"Como la capacidad del proceso de desarrollo de la sociedad para mantener en el espacio social, económico y político, así como en el tiempo su dinámica de progreso y sus beneficios, en forma estable, autogenerada y a plazo indefinido, no sólo en función de las generaciones del presente sino también de las del futuro. Todo ello frente a las nuevas y siempre cambiantes circunstancias históricas que toda sociedad tiene que confrontar, y en la doble perspectiva de la supervivencia de la humanidad y de la garantía de un hábitat digno y una elevada calidad de vida. Se trata, pues, de la garantía de que la sociedad pueda proyectarse históricamente en forma estable y segura hacia el futuro. Así, la estabilidad y la continuidad involucradas en la sostenibilidad constituyen nuevos y supremos desafíos y objetivos del desarrollo" (Utria, 2002:141).

El desarrollo sustentable y sostenible siguiendo a Dourojeanni (1999:3) se puede explicar a través de los factores económicos, ambientales y sociales, que se refieren a su vez al crecimiento econó-

mico, al tema ambiental y a la equidad, no obstante, afirma el autor que estas tres variables no necesariamente explican todo lo que verdaderamente encerraría el concepto de desarrollo sustentable y sostenible, pero al mismo tiempo explicita que estas variables explican un buen porcentaje del mismo y señala más adelante en su investigación que "el equilibrio que implica lograr un desarrollo sustentable y sostenible, en su más mínima expresión, es el equilibrio de una trilogía económica, social y ambiental sobre cada pedazo de territorio que hay en la tierra y un equilibrio producto de la negociación entre los encargados de administrar dichos territorios..." (Dourojeanni, 1999:8).

En América Latina en el año 1992, comienza el debate sobre el desarrollo sustentable y sostenible en la Conferencia denominada "La Cumbre de la Tierra", que tuvo como sede Río de Janeiro, Brasil. Para algunos autores, esta conferencia era fundamentalmente sectorialista relativa al medio ambiente, proclamó el compromiso de la comunidad internacional en la búsqueda del desarrollo sustentable y sostenible, en función exclusiva de la preservación de los recursos naturales. En esta reunión internacional se congregaron ciento setenta y cinco Estados y como resultado final "adoptó una declaración sobre las selvas, una convención sobre el clima y sobre la salvaguardia de la biodiversidad; elaboró un

(2000) utilizan el término "desarrollo sostenible" al tomar la definición de la Comisión Brundtland, no obstante, otros autores tales como Utria (2002); Morin y Kern (2004); y Cardozo y Márquez-Fernández (2003), que son investigaciones más recientes, hacen referencia al desarrollo sustentable.

plan de acción 21 (Siglo XXI) tendiente a que las Naciones Unidas trabajen en conjunto para proteger la biosfera” (Morin y Kern, 2004:77).

La idea de desarrollo sustentable y sostenible pareciera estar solamente en la dimensión ambiental, no obstante, para García-Guadilla (2001:122), la concepción que tienen los gobiernos latinoamericanos y del Caribe, sobre éste desarrollo, hace énfasis en la dimensión social, es decir en la necesidad de reducir las desigualdades internas e internacionales, este planteamiento quedó contemplado en el documento Nuestra Propia Agenda, documento oficial de la Conferencia Mundial de Desarrollo y Ambiente la cual se llevó a cabo en Río de Janeiro. A nuestro criterio, este compromiso latinoamericano sobre el desarrollo sustentable y sostenible con énfasis en la equidad social, pierde fuerza al quedar atrapado dentro del discurso neoliberal, que de acuerdo a García-Guadilla (2001:122) “tuvo como objetivo reactivar la economía”.

Cinco años después de la celebración de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, en el año 1997, se celebra la 19ª Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas. De acuerdo a Bruni (2000), en la referida asamblea, la visión del desarrollo sustentable y sostenible apunta hacia un concepto más integrador con énfasis en lo social, esto se evidencia en la misma declaración de la Asamblea General cuando se afirma que “la reducción de las actuales desigualdades en la distribución de la riqueza y en el acceso a los recursos, dentro de los países y entre ellos, es uno de los problemas más urgentes que afronta la humanidad. (...) En consecuencia, la erradicación de la pobreza

será uno de los temas primordiales del Desarrollo Sostenible en los próximos años” (Asamblea General de las Naciones Unidas cit por Bruni, 2000:74).

En la mencionada Asamblea de las Naciones Unidas, también queda claro que “...el logro del Desarrollo Sostenible exige la integración de sus componentes económicos, ambientales y sociales...” (Asamblea General de las Naciones Unidas cit por Bruni, 2000:75). La idea de Dourojeanni no es nueva, ya había sido planteada por las Naciones Unidas, sin embargo, a pesar de que la concepción de Desarrollo Sostenible y Sustentable de la ONU es mucho más amplia e integradora, ya que va más allá de la cuestión ambiental y considera lo social, en la práctica “ el modelo de desarrollo sostenible, tal como fue propuesto por los organismos internacionales, no logró trascender los principios esenciales del discurso neoliberal...” (García-Guadilla, 2001:121).

El concepto debe adaptarse al contexto particular de cada país, no a la realidad de las naciones desarrolladas consolidadas bajo el libre mercado global, en este contexto, “el desarrollo sustentable se basará en la competencia y en la competitividad, así como en el crecimiento tecnológico” (Rebolledo y Luque, 2000:309).

Autores como Cardozo y Márquez-Fernández (2003:114-115), manejan una postura crítica con respecto a la tesis del desarrollo sustentable y sostenible, pues para éstos autores, esta tesis “se hizo cada vez más globalizada y se expandió con rapidez hacia los países del tercer mundo. Se insertó en las figuras administrativas de instituciones y organizaciones estatales y se recopilaron resultados para ser expuestos en las diferen-

tes cumbres sobre la tierra (...)", el tema del desarrollo sustentable y sostenible, con una visión individual, racional y materialista y que apunta hacia el mercado-consumo, se constituye en el emblema del discurso de los países desarrollados y sólo es viable para éstos países. Para los países en desarrollo, solo se hace evidente como propuesta discursiva simbólica y prometedora del progreso que no se corresponde con su realidad ambiental, social, ni económica.

Para instrumentar el desarrollo sustentable y sostenible, los gobiernos latinoamericanos, siguiendo a García-Guadilla (2001), se han valido de la reforma del estado y de la descentralización político-administrativa, y se han centrado en acciones tales como la eficiencia⁴, la competitividad y la eficacia, propias del modelo neoliberal, donde las dimensiones social y ambiental se supeditan a la dimensión económica, concretamente al tema del crecimiento económico, aquí pierde sentido el concepto de desarrollo sustentable y sostenible al apartarse de las otras dimensiones, se pierde la noción de equilibrio que debería existir entre las variables económicas, ambiental y social, no hay tal integración y todo queda en el discurso neoliberal.

3. El proceso de Descentralización en el Estado Carabobo

Después de la aprobación de la ley de elección y remoción de los gobernado-

res resulta ganador, en el Estado Carabobo⁵ el 9 de enero de 1990, Henrique Salas Römer, como primer gobernador electo por voluntad popular, candidato independiente apoyado por el partido social cristiano COPEI, y por diferentes sectores, entre ellos los empresarios, no obstante, "Salas Römer se distanció temprano del partido, esta situación propició en 1995 el surgimiento del grupo político, Proyecto Carabobo, hecho que tuvo lugar finalizando su segundo período electoral, para de esta manera servir de plataforma política en el lanzamiento de su hijo Henrique Salas Feo, como candidato a gobernador del Estado" (Ochoa et al, 2005: 442).

De esta manera se inicia en Carabobo un prolongado período de gobierno de los Salas, padre e hijo permanecen en el poder. El padre desde el año 1990 hasta el año 1995 y el hijo a partir de 1996 hasta el año 2004, cuando finaliza su período de gobierno, es decir, una permanencia en el poder estatal de catorce años que vio nacer y crecer al proceso de descentralización. Carabobo, es uno de los estados que ha asumido el proceso de descentralización como política de gobierno.

Es por ello que Salas Feo en su discurso de la toma de posesión de su gobierno, afirma lo siguiente: "*Asumiremos la descentralización como un fenómeno indetenible e impulsado por los vientos de la historia, que va mucho más allá del simple traspaso de poderes. La imaginamos como un proceso responsable y participativo en el que la sociedad civil orga-*

4 "Hoy tenemos que supeditar esta eficiencia a otra, que es la eficiencia de la sostenibilidad de la vida humana en una naturaleza sostenible" (Hinkelammert, 1999 cit por Stalsett, 2004:148-149).

nizada, aprovechando la posibilidad que abre la toma de decisiones a un nivel mucho más cercano al ciudadano, se une a su gobierno, electo por voluntad popular...” (Salas Feo, 1996:7-8).

En el año 1998 Proyecto Carabobo, fuerza política que apoya y lleva al poder a Salas Feo en 1996, se convierte en el partido político “Proyecto Venezuela” “para apoyar la candidatura presidencial de Henrique Salas Römer en este año, cuando pierde frente al candidato de V República, partido político cuyo máximo líder es el actual Presidente de la República” (Ochoa et al, 2005:442).

Con el proceso de descentralización en el Estado Carabobo, se da inicio al traspaso de competencias tanto exclusivas⁶ como concurrentes, desde el go-

bierno nacional al gobierno estatal. En el caso de las competencias exclusivas que son las que generan ingresos y están vinculada a la economía, el traspaso de la infraestructura de los servicios del puerto, aeropuerto y la vialidad fue casi de forma inmediata, posterior a la aprobación de la Ley Orgánica de Descentralización y de las respectivas leyes estatales. Con la descentralización de estas competencias exclusivas, la Gobernación de Carabobo pasa a manejar importantes recursos.

La descentralización como estrategia facilitadora de una economía de mercado, busca la reducción del aparato estatal, mediante la privatización de los servicios que previamente se descentralizaron, tal es el caso de la administración del Puerto de “Puerto Cabello”, para ello la

- 5 Ubicado en la parte central de Venezuela, su territorio lo atraviesa de oeste a este el sistema montañoso de la costa. Limita al norte con el Mar Caribe, al este con el Estado Aragua; al oeste con el Estado Yaracuy y al sur con los Estados Guárico y Cojedes. Es uno de los estados más pequeños, con apenas una extensión de 4.650Km², de un total de 912.050Km², es decir, el 0,5% del territorio, no obstante, con una población de 2.237.268 habitantes según el Censo 2001, es decir el 8,0% de la población total, por lo que se ubica en cuanto a la concentración de la población en el segundo lugar, después del Distrito Capital. Su capital es Valencia y en referencia a su división política, está integrada por 14 municipios: Bejuca, Carlos Arvelo, Diego Ibarra, Guacara, Montalbán, Juan José Mora, Puerto Cabello, San Joaquín, Valencia, Miranda, Los Guayos, Naguanagua, San Diego y Libertador. Su principal actividad económica es la industria, se destacan aquí las industrias metalmeccánica, vehículos automotores, productos químicos y petroquímicos, combustible, asfalto, gas licuado, cerámicas para la construcción, papel, bebidas alcohólicas y bebidas gaseosas, alimentos, cauchos y electrodomésticos. Posee también importantes recursos agropecuarios, minerales y forestales. Carabobo cuenta con la cuenca del Lago de Valencia con 278 Km², con el parque Henri Pittier, compartido con el Estado Aragua, con ríos, aguas termales e importantes embalses, además cuenta con uno de los principales puertos del país: Puerto Cabello (Espitia, 2003).
- 6 En el caso del Estado Carabobo, en materia de competencias exclusivas fueron traspasadas las siguientes: a) El 09 de enero de 1994 se promulga la Ley mediante la cual el Estado Carabobo asume la administración y mantenimiento de las vías de comunicación terrestre y el 24 de enero de 1994 se formaliza el convenio de ejecución de la transferencia para la conservación, administración y aprovechamiento de las carretas, puentes y autopistas, se crea el Instituto de Vialidad del Estado Carabobo, b) El 08 de agosto de 1991 entra en vigencia la Ley mediante la cual el Estado Carabobo asume la competencia exclusiva sobre los puertos de uso comercial, y

Gobernación de Carabobo en la búsqueda de una mayor eficiencia y productividad en la prestación del servicio a tono con una economía de mercado, privatiza bajo la modalidad de concesiones⁷, la prestación del servicio, las funciones operativas del puerto al sector privado, previa creación del Instituto Puerto Autónomo de Puerto Cabello⁸ (IPAPC). Experiencia similar fue la transferencia de los servicios aeroportuarios a la Gobernación en cuestión, para ello se crea el Instituto Autónomo de Aeropuertos del Estado Carabobo y se privatizan sus operaciones a través de la concesión. Una ex-

cepción ocurrió con la administración de los peajes, los cuales son administrados directamente por un instituto autónomo creado por la Gobernación de Carabobo: el Instituto de Vialidad del Estado Carabobo (INVIAL), por lo que no se privatizó este servicio, como ocurrió en la mayoría de las gobernaciones, sino que la gobernación en referencia, "conservó la prestación del servicio directo...explicable por la necesidad del gobernador de ejercer control directo de los recursos" (Ochoa, 2005:10).

En el caso de las competencias concurrentes⁹, que son las de tipo social,

crea el Instituto Autónomo de Puerto Cabello, c) Es el 30 de diciembre de 1991, cuando entre en vigencia la Ley donde el Estado Carabobo asume la administración y el mantenimiento de los aeropuertos públicos de uso comercial ubicados en su territorio, el 09 de marzo de 1992, entra en vigencia la Ley que crea el Instituto Autónomo de Aeropuertos del Estado Carabobo, d) El 07 de febrero de 1996 entra en vigencia la Ley de Papel Sellado del Estado Carabobo y e) En cuanto a la Ley donde el Estado Carabobo asume el Régimen de administración y explotación de Minerales no Metálicos, la misma entra en vigencia el 07 de febrero de 1996 (Secretaría de Estado, 1997).

- 7 Estas concesiones son a corto plazo las cuales se otorgaron por licitación pública. Asimismo, todos los servicios son prestados por las operadoras, bajo un régimen de libre competencia, utilizando personal bajo su responsabilidad y bienes y equipos propios. El IPAPC solo ejerce el control del servicio y la vigilancia. En el puerto operan más de 250 asociaciones de transportistas, más de 20 operadoras portuarias y aproximadamente 400 empresas que prestan diferentes servicios (Mascareño, 2000:169).
- 8 Con la creación del IPAPC, desaparece el Instituto Nacional de Puertos (INP). Para el año 2000 se había pasado de 5.200 trabajadores cuando era el Instituto Nacional de Puerto a sólo 198 trabajadores, una vez descentralizado el puerto. El IPAPC, solamente administra los muelles, lo que es infraestructura, todos los almacenes y la operación portuaria, la realizan operadores privados (Uzcátegui, entrevista 2003).
- 9 En el estado Carabobo se firma un acuerdo previo de cogestión para la transferencia de los servicios educativos el 03-12-93, luego en 1995 según Mascareño (2000), se da inicio al Proyecto de Reorganización y Descentralización del Ministerio de Educación (Prorede), aprobado en 1996 por el Consejo de Ministros, se buscaba con ello la reducción del tamaño del ministerio con la descentralización del servicio educativo y sus funciones operativas, posterior a ello, los Estados participaron en el programa de calidad de la educación con financiamiento del BID y el Banco mundial. Estos servicios se encuentran adscritos a la Secretaría de Educación del Estado Carabobo. También se descentralizaron las competencias en materia de vivienda, deporte, atención al menor y ambiente.

el proceso de transferencia fue mucho más lento, una competencia importante transferida fue el servicio de salud¹⁰. En cuanto a la prestación del servicio, ocurrió lo mismo que el servicio de los peajes, no se llegó a privatizar como en otras gobernaciones. En palabras de Ochoa et al (2005), la gobernación de Carabobo no utiliza la figura del intermediario entre el gobierno estatal y el usuario, sino que presta directamente el servicio, todos los ambulatorios y hospitales son administrados directamente por el Instituto Carabobo para la Salud (INSALUD) o por fundaciones creadas para tal fin, tal es el caso de la creación en el año 2001, de la Fundación Dr. José Luis Fachín de Boni, encargada de la administración de la Maternidad del Sur, no obstante, se avanza en la privatización de algunos servicios de la salud en el Estado Carabobo cuando se contrata vía outsourcing "los servicios auxiliares, camilleros, personal de vigilancia, alimentación de los pacientes y los

servicios tales como: comida de cafetín, limpieza, mantenimiento de equipos e infraestructura..." (Ochoa et al, 2005:453). Un ejemplo de ello, según Uzcátegui (2003), lo constituye la Maternidad del Sur, centro de salud con una estructura administrativa propia, en donde se han minimizado los servicios propios por esta modalidad de la empresa privada.

Una de las instancias creadas y por iniciativa de los gobernadores electos para impulsar la Reforma del Estado, y por ende el proceso de descentralización, fue la creación de las COPRES estatales¹¹, no obstante la Gobernación del Estado Carabobo no creó este tipo de organización. Es la Dirección de Descentralización y Reforma del Estado la que ejercerá las funciones de la COPRE estatal al tener como objetivos: "Diseñar y establecer las directrices y parámetros relacionados con la transferencia de competencias y servicios gestionadas por el Estado Carabobo, a los fines de profundizar

10 "El proceso de solicitud de traspaso en materia de salud comenzó en el Estado Carabobo en 1990, y se concretó en diciembre de 1993, cuando se firma el convenio de transferencia, a la vez que se aprueba el Plan General de Salud 1994-2005 y se constituye INSALUD, como órgano descentralizado administrativamente...En 1994, el gobierno estatal recibe del nacional bienes muebles e inmuebles y personal pertenecientes a los 110 centros asistenciales (100 ambulatorios y 10 hospitales), y además los servicios del Instituto Nacional de Geriátrica (INAGER), del Instituto Nacional de Nutrición (INN), del Programa Ampliado Materno Infantil (PAMI) y de la Fundación para el Mantenimiento de la Infraestructura Médico Asistencial (FIMA)" (Ochoa et al, 2005:443-444).

11 La primera COPRE creada fue la Comisión para la Reforma del Estado Zulia (Copre-Zulia), mediante decreto en marzo de 1990, por el gobernador socialcristiano Oswaldo Alvarez Paz "quien emprende un conjunto de acciones dirigidas a diagnosticar la situación administrativa de la gobernación, así como a proyectar cambios" con asesoría del PNUD. (Fuenmayor y Ochoa, 2003b,192). El propósito de su creación estuvo orientado a "diseñar y ejecutar los estudios requeridos para la modernización de las estructuras administrativas e infraestructura legales de la entidad, de acuerdo con las demandas de la sociedad venezolana y en referencia con los cambios que se vienen operando en el país desde 1990 con el auge de la descentralización." (Gobernación del Estado Zulia, 1999 cit por Fuenmayor y Ochoa, 2003b: 192).

la descentralización política y administrativa. Igualmente, definir y proponer reformas de la administración pública estatal, con miras a mejorar los procesos y sistemas, así como promover el cambio gerencial y la innovación institucional” (Gobierno de Carabobo, 2002 citado por Fuenmayor y Ochoa, 2003a: 13).

La Gobernación del Estado Carabobo promueve un cambio en su modelo de gestión utilizando para ello estrategias de una economía de mercado, como lo es la descentralización y la privatización, para ello ha tenido que crear distintos tipos de organización producto del traspaso de competencias, y de la adquisición de nuevas funciones, entre ellas está el manejo y aprovechamiento de estas competencias, para lo cual las gobernaciones pasan a manejar cuantiosos recursos. Para ello la Gobernación de Ca-

rabobo crea diferentes Secretarías¹² y entes descentralizados, como es el caso de la creación de fundaciones¹³, Institutos¹⁴ y Servicios Autónomos¹⁵. Para impulsar estos cambios organizativos es aprobada en el año 1990 la Ley de Administración¹⁶ del Estado Carabobo, que permitiría la ampliación de la capacidad organizativa de la gobernación, después en el año 2001, esta Ley es derogada y le da paso a la Ley de Organización de la Administración Pública¹⁷ del Estado Carabobo, para impulsar nuevos cambios a favor de una economía de mercado, en la estructura organizativa de la gobernación en cuestión.

Antes del proceso de descentralización, de acuerdo a Mascareño (1996), la estructura organizativa estaba enmarcada en una cúpula en donde se concentraban las decisiones y su ejecución, con-

- 12 Secretaría de Estado; Secretaría de Descentralización; Secretaría de Relaciones Políticas e Institucionales; Secretaría de Planificación, Ambiente y Ordenación del Territorio; Secretaría de Hacienda, Administración y Finanzas; Secretaría de Seguridad Pública; Secretaría de Desarrollo y Seguridad Social; Secretaría de Protección Integral a la Familia; Secretaría de Desarrollo Económico; Secretaría de Obras Públicas; Secretaría de Educación y Secretaría de Cultura.
- 13 Fundación Atención Inmediata, Fundalegría, Fundadeporte, Fundación Festivales del Cabriales, Fundación Niños de la Calle, Fundamenores, Fundamigos, Fundacospol, Fundasol, Fundapatria, Fundación del Niño, Fundaincendio, Fundación Casa del Amigo, Fondo Estado-Municipio, Coninfancia y Insalud.
- 14 Además de los ya mencionados en el presente trabajo están: El Instituto de la Vivienda y Equipamiento de Barrios (IVEC).
- 15 Se mencionan los siguientes: La Escuela de Policías del Estado Carabobo; Control Carabobo, La Casa del Vecino, la Casa de la Mujer (Gómez, 1997), El Servicio Autónomo Puerto Turístico Puerto Cabello, El Servicio Autónomo de Administración Tributaria del Estado Carabobo, de Imprenta del Estado y el Servicio Autónomo Terminal Turístico de Ferrys de Puerto Cabello (Secretaría de Estado, 2002).
- 16 Esta Ley sufrió modificaciones, las cuales aparecen en Gaceta Oficial Extraordinaria del Estado Carabobo No. 683 de fecha 29 de Enero de 1997.
- 17 Esta Ley incorpora los Servicios Autónomos sin personalidad jurídica y crea la Secretaría para el Desarrollo y Protección Integral de la Familia.

formada por el gobernador y después de éste, el secretario general de gobierno, asimismo, las principales áreas de gestión estaban conformadas por direcciones.¹⁸ El cambio a favor de nuevas formas organizativas con diferentes formas jurídicas, según Ochoa et al (2005:444), "...permiten desligar a la organización de la dinámica burocrática a la cual está sometido el aparato central de las gobernaciones..." En el caso de las fundaciones, éstas se le asigna patrimonio y presupuesto propio e independiente, con esta nueva estructura organizativa horizontal y descentralizada, el gobernador tiene una mayor autonomía sobre el manejo de los recursos y sobre la toma de decisiones. Ochoa et al (2005) cita en su estudio el caso de INSALUD, una fundación para administrar directamente todos los ambulatorios y hospitales en donde hay una Junta Administradora, designada en su totalidad por el gobernador¹⁹, similar situación se presenta en la Fundación Dr. José Luis Fachín de Boni que administra los servicios de la Maternidad del Sur.

Dentro de otro orden de ideas, los organismos multilaterales estuvieron presentes desde el inicio del proceso de descentralización en importantes proyectos de inversión, con su asistencia técnica y

financiera. El Estado Carabobo acometió importantes proyectos de inversión en importantes sectores de la economía²⁰ como es en el caso de la vialidad, el sector salud, la vivienda, la educación y con el sector privado con financiamiento del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Los autores del presente trabajo afirman que el desarrollo sustentable que intenta promover la Gobernación del Estado Carabobo y que aparece manifestado en documentos oficiales de la gobernación, cobró fuerza a través de este acercamiento con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. A continuación y siguiendo la postura del autor Dourojeanni (1999), sobre el desarrollo sustentable y sostenible se explorarán las prácticas de la Gobernación de Carabobo para promover este desarrollo en el ámbito económico, ambiental y social.

3.1 La dimensión económica: promoción de una economía de mercado

En el caso muy particular del Estado Carabobo, la descentralización ha sido de suma importancia para el estilo de desarrollo económico imperante en la región, y a juicio de Ochoa (2005:3), "ha

18 Una dirección encargada de la administración, una dirección responsable de la planificación y presupuesto, una dirección de personal, la dirección de educación, la dirección de cultura, la dirección de desarrollo urbano y rural y la dirección de seguridad y defensa (Mascareño, 1996), también se encontraba en el organigrama de la gobernación, una dirección de participación ciudadana.

19 El gobernador escoge para ejercer el cargo de gerentes y de miembros de la Junta Administradora de INSALUD a personalidades de los sectores empresarial, universitario, científico, comunitario y técnico de las filas de Proyecto Carabobo y Proyecto Venezuela, la selección es en base a criterios de confianza política (Ochoa et al, 2005:449).

cumplido un papel facilitador de la economía de mercado...”, esto es así, ya que el Estado Carabobo posee el parque industrial más grande de Venezuela, que de acuerdo a Uzcátegui (2000) están concentrados en sesenta parques industriales generadores de empleo e ingreso en la región, esto ha sido determinante para que exista una estrecha relación gobierno regional-sector privado. En palabras del para entonces Gobernador del Estado Carabobo: “Carabobo sustenta su posición económica... en el principal parque industrial de Venezuela con una diversificación de más de once sectores manufactureros, que concentran una inversión superior a 8.500 millones de dólares, a lo cual se une una elevada contribución de los sectores construcción, comercial y servicios” (Salas Feo, 1997).

La promoción de inversiones a nivel de los Estados, de acuerdo a Mascareño (2000:163), ha sido una de las funciones que asumieron buena parte de las entidades federales desde el mismo inicio de la descentralización, lo cual quedó contemplado en la Ley Orgánica de Descentralización en su artículo 4, ordinales 1 y 10, en donde se establece la promo-

ción de su propio desarrollo, y la promoción del desarrollo agrícola, industrial y comercial. Una de las principales acciones de la Gobernación en materia económica fue la búsqueda del apoyo institucional, para ello se apoyó en instituciones como la Cámara de Industriales de Carabobo y el IESA, quienes patrocinaron el estudio *Carabobo: competitividad para el desarrollo*, elaborado por el IESA. Como resultado de dicho estudio, surgen entonces las pautas que orientarían “...la gestión promotora y negociadora con el concurso del Gobierno y los entes privados” (Mascareño, 2000: 166), a través del establecimiento de alianzas estratégicas para impulsar la competitividad, con la empresa privada, valiéndose de estrategias aplicadas por este sector. El Estado Carabobo se perfila entonces, a nuestro juicio, como un Estado Empresarial.

“Carabobo fue el primer Estado de Venezuela que a través de su Gobierno Regional asume un rol definitivo para impulsar el desarrollo económico...” (SEDEC, 2001). En tal sentido y según los deberes y atribuciones de la Ley de Administración del Estado Carabobo, se crea la primera estructura gubernamental re-

- 20 En el caso de la vialidad, se firma un convenio de coejecución financiera en donde la banca multilateral (BID y BM) aportan el 50% del Programa de Gestión y Conservación de la Red Vial Principal (Vial III) para la rehabilitación de la vialidad troncal del país. En el sector Salud se instrumenta el Programa de Reforma de los Servicios de Salud con el apoyo técnico y financiero del BID, este programa tiene a la descentralización entre sus componentes básicos. Se desarrolló el aspecto de fortalecimiento institucional y dotación de infraestructura y equipamiento físico. En el sector de la vivienda con participación de la banca multilateral se desarrolló el Programa de Construcción de Vivienda. En el sector educativo se desarrolló el Plan General de Modernización y Descentralización del Sistema Educativo (1996-2002), para la creación de las “Escuelas Amarillas” con la participación del BM y del BID, y La Gobernación en alianza con el sector privado, con recursos del BID, participa en el Programa para el Fortalecimiento de la Competitividad de la Pequeña y Mediana Empresa (Secretaría de Estado, 1997, 1999, 2000 y 2002).

gional de Venezuela para el fomento de lo económico: La Secretaría de Desarrollo Económico (Sedec) y con ella sus direcciones de: Turismo y Recreación; Industria y Comercio; Comercio Exterior; Energía, Minas y Petróleo; Transporte y Comunicaciones y Desarrollo Agrícola y Pecuario²¹. “Desde el año 1990, y a partir de su creación, Sedec enfrenta el reto de elaborar y coordinar políticas y planes de desarrollo para todos los sectores productivos...” (SEDEC, 2001).

La SEDEC se convierte en el ente oficial adscrito a la Gobernación de Carabobo para ejecutar todas las actividades que estén vinculadas con el desarrollo económico de la región, para el logro tiene como estrategias fundamentales: El fortalecimiento de la competitividad empresarial, la asesoría técnica a empresarios, la elaboración de planes de negocios mediante el desarrollo de programas y proyectos buscando el apoyo de los organismos regionales, multilaterales y del sector privado.

La Gobernación del Estado Carabobo, a través de la SEDEC, concretamente en su dirección de industria y comercio se compromete, al menos de forma escrita, en uno de sus documentos oficiales, con el desarrollo sustentable, cuando afirma que esta dirección tiene a su cargo: “Facilitar y estimular la consoli-

dación de la actividad industrial, comercial y de servicios en Carabobo de acuerdo a la vocación y perspectivas del Estado, a fin de promover el desarrollo económico de la región, la internacionalización de su actividad productiva y el fortalecimiento del capital social relacionado, propiciando con ello la generación de empleo calificado, la formalización económica y el desarrollo sustentable con la participación de la iniciativa privada y gubernamental” (SEDEC, 2003:14). A nuestro criterio, el desarrollo sustentable que se intenta promover desde la gobernación analizada, se enfatiza en la dimensión económica y tiene como objetivo impulsar la economía con prácticas neoliberales, para ello busca apoyo de los organismos multilaterales a través de su participación en importantes programas y proyectos que lidera la SEDEC, estas agencias multilaterales introdujeron a finales de los ochenta en su discurso neoliberal, el modelo de desarrollo sustentable.

Entre los programas y acciones más importantes del gobierno del Estado Carabobo que dan cuenta de la promoción de una economía de mercado se tienen lo siguiente:

1. La Formación de microempresarios, a través de la capacitación, como solución al problema del empleo y del ingreso. Para ello la Gobernación contrata los servicios de una empresa

21 Para el año 2002 las direcciones adscritas a esta Secretaría se reestructuraron, quedando un total de siete direcciones: Dirección General de Transporte y Comunicaciones; Dirección General de Turismo y Recreación; Dirección de Servicios Administrativos; Dirección de Planes y Proyectos; Dirección de Desarrollo Agrícola y Pecuario; Dirección de Energía y Minas y la Dirección de Industria y Comercio (SEDEC, 2003). Para los efectos de la presente investigación solo se consideraron las acciones, programas y proyectos de ésta última dirección.

consultora. Esta en una práctica neo-liberal para cambiarle el rostro a la pobreza, a través de la creación de microempresarios, en donde el Estado crea los incentivos apropiados a través de la capacitación, para formar emprendedores con la idea de negocio, contribuyendo a fortalecer su capacidad productiva, para ello, el gobierno de Carabobo, diseñó la creación de empresas familiares competitivas a través del programa de Empresa Familiar Competitiva. Se trata de desarrollar la capacidad empresarial de los pobres para convertirlos en microempresarios. Este programa fue selectivo, solo se ejecutó en el Municipio San Joaquín, por concentrarse en ese municipio, gran cantidad de pequeñas empresas dedicadas a actividades artesanales, que serían convertidas en microempresas, para ello, se seleccionó a un grupo de dueños de pequeños negocios para la realización de los talleres de formación, como resultado de estos talleres se tiene la elaboración de un plan de negocios por parte de los emprendedores, para acudir a los organismos financieros nacionales en la búsqueda del financiamiento. Durante el año 2002 se definieron 71 negocios en los rubros de: Confección, producción y comercialización, micro

carpintería y bodegas (SEDEC, 2003).

2. El impulso de la competitividad de las PYME'S a través del Programa de Mejora Competitiva del Sector Empresarial a través de la capacitación y la asesorías a estas empresas. Dentro de este programa se tiene: 1) El Programa de Transformación Gerencial (PTG), que tiene entre sus principales acciones contratar los servicios de una consultora privada y establecer alianzas con el sector privado.²² para ello diseña un Registro Nacional de Consultores y crea una oferta de consultoría gerencial para este tipo de empresas con el propósito de transferir tecnología e incrementar su productividad y competitividad; 2) El Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Competitiva de las Pequeñas y Medianas Empresas²³ (CONIMPYME) que recibe el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también con la finalidad de apoyar a las pequeñas y medianas empresas en mejorar su productividad y competitividad. Contempla también la creación de una plataforma base de consultores para brindarle asesorías a estas empresas; 3) El Programa Asociatividad Empresarial para crear la cadena asociativa del sector plástico. Se constituyó la Cadena

22 A través del Convenio Estado-Empresarios, suscrito entre el Gobierno de Carabobo, CONINDUSTRIA, Cámara de pequeños y medianos industriales (CAPEMIAC) y la Cámara de Industriales (SEDEC, 2003).

23 Se suscribe el convenio entre la gobernación de Carabobo, CONINDUSTRIA y los empresarios, de manera similar al PTG.

Asociativa del Plástico del Estado Carabobo (CAPEC) con la asociación de 46 PYMES; 4) Eventos, seminarios, talleres y congresos de formación gerencial para la formación de los microempresarios y 5) El Programa de la Ventana de Orientación Empresarial, a través del cual el Gobierno de Carabobo participa en el Parque Tecnológico de Carabobo con el fin de promover el desarrollo tecnológico, la innovación y la incubación de empresas (SEDEC, 2003).

3. La promoción de las inversiones de la región carabobeña. El Gobierno de Carabobo realizó acciones con el propósito de atraer inversiones tales como: misiones comerciales, la participación de empresarios en eventos internacionales, creación de un índice de atracción de inversiones, presentación de proyectos de inversión en otros países con el propósito de buscar financiamiento externo, organización de foros empresariales, talleres de internacionalización de la PYME y la creación de ruedas de negocio. Todo esto estuvo acompañado de la edición de materiales impresos para ser distribuidos a nivel regional e internacional destinados a promocionar e impulsar las principales características de la región, con el objeto de incrementar las inversiones y la competitividad y promocionar los diferentes programas y convenios (SEDEC, 2003). Algunos de éstos materiales,

según Salas Feo (1997), han sido publicados en cinco idiomas.

4. La promoción de las exportaciones. El interés del gobierno por insertarse en la globalización queda demostrado con la puesta en marcha del Programa de Promoción de Consorcios de Exportación²⁴, diseñado con el objetivo de incentivar la producción y competitividad de productos y servicios tanto a nivel regional como internacional. Para tal fin, el Instituto de Investigaciones Sociales y Tecnológicas de Venezuela (Insotec) llevó a cabo una investigación previa para escoger el sector más idóneo para iniciar el proyecto piloto del Programa, resultando seleccionado el sector de la confección. Según Uzcátegui (2000) "El Estado Carabobo tradicionalmente tiene una vocación exportadora importante, al punto que ha protagonizado el 60% de las exportaciones a la Comunidad Andina de Naciones (CAN), que hace Venezuela; así como el 50% de las exportaciones que van a Colombia, como principal socio comercial". Esto gracias a que, el Estado Carabobo cuenta con el Puerto de Puerto Cabello, "el cual... maneja el 64% de la carga tanto de importación como de exportación que llega o sale de Venezuela" (SEDEC, s/f). El Gobierno de Carabobo con "la política de promoción del comercio exterior busca motivar la necesaria competitividad y crear conciencia ex-

24 El consorcio de exportación quedó conformado por 13 empresas, bajo el nombre de Comercializadora Internacional de la Confección, C.A. Cominco. Convirtiéndose en "el primer consorcio de exportación industrial de Venezuela" (Uzcátegui, entrevista 2000).

portadora, promoviendo las ventajas comparativas y competitivas del estado” (Salas Feo, 1997).

Este tipo de Estado se maneja bajo un enfoque empresarial y gerencial, y se constituye en un rasgo fundamental de las propuestas de la Nueva Gestión Pública, paradigma de gestión que combina los papeles de empresario y gerente, esto se traduce en la implantación de la imagen empresarial de los negocios privados dentro del gobierno. Tal como lo señala Guerrero (2004), el término de gobierno empresarial es obra de David Osborne y Ted Gaebler. Otro autor Gómez (2003) califica a este tipo de estado como un Estado-gerente, el cual se entiende “como la mera rama ejecutiva de los grandes negocios mientras sus rasgos democráticos no son ni siquiera mencionados”, este tipo de estado no representa los intereses de la mayoría, sino a las elites económicas. Un estado eficiente, o Shumpeteriano tal como lo describe Jessop (1999), lo que significa “la introducción de mecanismos de mercado en áreas propias del Estado” (Gómez, 2003:91).

El Gobierno de Carabobo, con el proceso de descentralización como estrategia fundamental promueve cambios a favor de un modelo neoliberal, se transforma de acuerdo a estos planteamientos en una institución más empresarial, el estado se adapta a los nuevos tiempos y al contexto externo de manera automática y flexible, así como al menor costo posible. El Estado bajo esta perspectiva puede ser mejor, si se asemeja a la empresa privada, para ello fomenta la competencia en el sector público con la finalidad de mejorar la calidad de los servicios públicos, busca asimismo la eficiencia y la re-

ducción de costos por lo que prefiere los mecanismos de mercado.

3.2 La dimensión ambiental: Uso racional para una ganancia sustentable

El medio ambiente es a juicio de Dourojeanni (1999:10), en la práctica, lo menos estudiado por el ser humano, sin embargo, es lo más intervenido, su problemática, ha sido el tema principal de importantes Cumbres Mundiales, no obstante el tema ambiental siempre se ha vinculado con el tema del crecimiento económico que en palabras de Morin y Kern (2004) se trata de conciliar las necesidades de salvaguardia ecológica y las necesidades de crecimiento económico de los países del Tercer Mundo, aquí se presenta una contradicción: la idea de crecimiento conlleva al crecimiento de las contaminaciones y la idea de medio ambiente, que necesita limitar las contaminaciones. Ante esta difícil situación veamos la gestión de los Salas en el plano ambiental.

El escenario industrial existente en Carabobo, indiscutiblemente hace susceptible a la región de los efectos de la contaminación, es por ello, que dentro de los cambios en la política y gestión de la gobernación en cuestión, a principio de los noventa, a tono con la nueva realidad del Estado Carabobo a partir del proceso de descentralización, se crea la Secretaría de Planificación, Ambiente y Ordenación del Territorio (SEPLAM), ente adscrito a la Gobernación de Carabobo, la cual “...tiene la responsabilidad de coordinar y ejecutar las actividades del Ejecutivo Regional dirigidos a planificar y ordenar el desarrollo económico y social del Estado

Carabobo, promoviendo el equilibrio demográfico y la conservación del medio ambiente...” (Gobernación del Estado Carabobo, 2003).

La Comisión de Ambiente y Ecología del Consejo Consultivo del Estado Carabobo realizó para el período analizado, un diagnóstico, donde se enfoca la problemática ambiental de los principales recursos de la región: agua, aire, suelo, entre otros elementos relacionados con la degradación ambiental. Por cuanto, “el Estado Carabobo debido a sus características geográficas, a la presencia de la Cuenca del Lago de Valencia como una cuenca cerrada (endorreica), al acelerado crecimiento poblacional de los últimos 20 años, y al desarrollo industrial (principal centro industrial del país) así como también al crecimiento del parque automotor, ha confrontado una diversidad de problemas interrelacionados que afectan las condiciones ambientales y atentan contra la calidad de vida de sus habitantes. Por otro lado la acción institucional ha carecido de eficiencia y eficacia en el seguimiento y cumplimiento de leyes para prevenir y corregir estos problemas.” (Guevara, 2000: 3), aunque paradójicamente, Venezuela figura entre los países con más decretos sobre protección ambiental.

Según el proyecto: *Cuenca 2000 Herramientas para el desarrollo sustentable de la Cuenca del Lago de Valencia*, presentado por la Fundación Tierra Viva, se afirma que “la alta concentración poblacional e industrial constituye la principal causa de los problemas ambientales de la región, entre los que destacan el manejo de los desechos sólidos, la disponibilidad y calidad de las aguas para con-

sumo humano y la propia contaminación del Lago de Valencia” (Fundación Tierra Viva, s/f).

En cuanto, a la situación del “Lago de Valencia a través del tiempo a experimentado variaciones en su superficie y volumen, actualmente tiene una superficie aproximada de 320 kilómetros cuadrados y un volumen de 7,3x10⁹ m³. entre los principales problemas se encuentran, la contaminación de sus aguas y el progresivo crecimiento de su nivel que ha experimentado en los años.” (Guevara, 2000: 4). En referencia a su contaminación tiene “las descargas de aguas servidas de origen doméstico e industrial, en menor proporción las actividades agropecuarias, según valores reportados en estudios recientes (IESA, 1998), el Lago presenta característica de hipereutroficación en zonas cercanas a la desembocadura de sus principales ríos. Este proceso en primer lugar reduce la población de la fauna ictiológica principalmente por anoxia, limita la utilización potencial del lago, desde el punto de vista deportivo, recreativo, económico (pesca), uso del agua, etc” (Guevara, 2000: 4). Además de la contaminación del Lago de Valencia, también se tiene en Carabobo la contaminación del río Cabriales, el cual se encuentra cercano a las concentraciones urbanas y el cual se encuentra en palabras de Núñez y Medina (2000:123) “en franco agotamiento”.

Asimismo, se desprende la problemática del recurso aire, aunque actualmente no se cuenta con estudios sobre la calidad del aire en el Estado Carabobo, sin embargo, algunas evaluaciones realizadas por la Universidad de Carabobo, apuntan que la existencia de los distintos

parques industriales generan una gran cantidad de contaminantes, producto de la combustión y uso de sustancias químicas volátiles que afectan tremendamente la calidad del aire. Dentro de las industrias que hacen vida dentro de los parques, encontramos las siguientes: Automotriz, pintura y solventes, areneras y cementeras, metalmecánica, alimentos, resinas y otros polímeros, pigmentos, cortinaciones, entre otras (Guevara, 2000: 5).

En ciudades como Valencia (Estado Carabobo), la presencia del parque industrial origina como consecuencia, las continuas emisiones de gases hacia la atmósfera, lluvias ácidas, que no es más que la acidificación del agua de la lluvia, lo cual ha provocado cambios en la composición química del agua. Para Núñez y Medina (2000:125) como responsables de estas alteraciones se menciona a las emisiones industriales de óxido de azufre y de nitrógeno, que se combinan con la humedad del aire (vapor de agua) y a través de una serie de reacciones químicas, originan el ácido sulfúrico y el ácido nítrico. Estos caen a la superficie terrestre junto con las precipitaciones con alto poder corrosivo, dañan los metales y causan la muerte a organismos vegetales y animales. Además, contaminan los lagos de agua dulce acabando con toda forma de vida que en ellos pueda existir”.

Además de lo considerado anteriormente, uno de los problemas ambientales más preocupante para los sectores industriales del Estado Carabobo, es la eliminación de los desechos tóxicos que generan sus actividades. “Según el estudio IESA 1998, las empresas del Estado Carabobo tienen almacenadas 24.600 toneladas de desechos peligrosos en tam-

bores, en terreno de su propiedad...” (Guevara, 2000: 6). Asimismo, el autor en referencia plantea, que el manejo final de los desechos sólidos en los diferentes municipios del Estado Carabobo, constituye un problema ambiental que origina las siguientes consecuencias: 1) Impacto sobre curso de aguas superficiales las cuales drenan hacia los principales ríos, lagos y embalses, 2) Contaminación de suelos y aguas subterránea, y 3) Contaminación de grupos de personas y contaminación atmosférica.

Ante la problemática expuesta, entre las principales acciones de la Gobernación del Estado Carabobo para el año 2002, se encuentra la creación a través de la SEPLAM de cuatro programas en pro de salvaguardar el medio ambiente dentro de la región carabobeña, estos son: 1) Educación Ambiental²⁵, 2) Fiscalización y Resguardo Ambiental²⁶, 3) Saneamiento Ambiental²⁷ y 4) Extensión Conservacionistas²⁸. No obstante, en la práctica las principales acciones estuvieron orientadas hacia las asesorías, charlas, cursos, actividades ecológicas y edición de material impreso sobre educación ambiental, así como también, la elaboración de documentos legales e informes técnicos relacionados con las denuncias presentadas por algunos sectores de la región carabobeña.

El énfasis se dirigió fundamentalmente a la educación ambiental, más que todo al desarrollo de programas de tipo preventivo, para minimizar los riesgos de un posible impacto ambiental, consideramos que es fundamental esta educación, pero hay muchas otras acciones que deben ser puestas en práctica no solo para la prevención y conservación del medio

ambiente, sino también que tengan que ver con la problemática ambiental, antes expuesta, del Estado Carabobo, como por ejemplo la contaminación del Lago de Valencia, la alta concentración poblacional e industrial, la gran cantidad de contaminantes que generan los parques industriales y la gran cantidad de desechos tóxicos y de las consecuencias que se desprenden para la salud humana, el bienestar de la flora y fauna y la disponibilidad futura de los recursos naturales.

En síntesis, se evidencia una total incongruencia entre los programas ejecutados por la SEPLAM y la problemática ambiental descrita, en la política ambiental y su gestión en éste Estado la participación de las comunidades está ausente. Para Guevara (2000:7), "no existe una comunicación eficaz en la elaboración de los programas, planes y proyectos...", a nuestro criterio no existe participación de las comunidades en la toma de decisiones de su política en materia ambiental,

solo una débil participación de algunas asociaciones de vecinos, pero este tipo de participación no es vinculante.

Moreno (2002) en su investigación sobre la problemática ambiental del Estado Lara, concluye que las causas de la crisis ambiental presentada en el estado en referencia, se debe en parte, a la ausencia de una política ambiental emitida desde los gobiernos nacional y subnacional, aunado al bajo nivel educativo de la población nacional en general, asimismo el autor concluye, que aún cuando la Gobernación del Estado Lara está consciente de la problemática, no realiza acciones en este sentido, únicamente en aquellos casos de mayor envergadura, por cuanto la actividad se la delega a otras instituciones, lo cual trae a consecuencia, que la gestión de la gobernación no tenga impacto alguno en las actividades del sector industrial (Moreno, 2002: 230-231).

La problemática ambiental presente en el Estado Carabobo en combinación

- 25 Este programa estuvo dirigido a la atención de estudiantes de diferentes instituciones educativas en sólo cuatro municipios: Libertador, Bejuma, Valencia y Naguanagua. Entre sus principales acciones se tienen charlas, actividades ecológicas y entrega de material bibliográfico y fotográfico en las áreas de reciclaje, desechos sólidos, contaminación de agua y aire, contaminación por plomo, incendios forestales, etc. Se realizaron cursos de educación ambiental, dirigidos a 26 asociaciones de vecinos en el Municipio Valencia (Gobernación del Estado Carabobo, 2003).
- 26 Este programa estuvo dirigido a la atención de denuncias de ilícitos ambientales en relación a la extracción ilegal de madera, deforestaciones y quema de vegetación, daños ecológicos por las actividades mineras, contaminación de niños por plomo, contaminación por desechos sólidos y contaminación por talleres mecánicos (Gobernación del Estado Carabobo, 2003).
- 27 Consistió en prestar asesorías en relación con la contaminación de los recursos suelo, aire y agua, así como el manejo de los desechos sólidos.
- 28 También consistió en dar asesorías, así como también en la realización de cursos de huertos familiares, cursos de conservación de alimentos, cursos de manualidades y en la promoción de asociaciones de vecinos para que sirvan de gestores en la solución de los problemas ambientales de sus comunidades (Gobernación del Estado Carabobo, 2003).

con políticas neoliberales que se corresponden con el período analizado, han agravado e incluso acelerado el deterioro del ambiente, y lo más serio de la cuestión es la poca participación de las comunidades en el tema ambiental. "Más de 8.000 asociaciones de vecinos han desempeñado una función importante en el manejo del ambiente por parte de sus comunidades, habiendo resultado exitosas en la protección de áreas naturales contra proyectos de construcción, impidiendo la entrada al país de desechos tóxicos, etc. Sin embargo, en años recientes, su capacidad de actuar colectivamente se ha debilitado. Este cambio se atribuye, en parte, al proceso de ajuste estructural... aunque el desarrollo sostenible es un término que ahora se incluye en la mayoría de los documentos oficiales, y a pesar de que algunas regiones están promoviendo sus programas para un desarrollo sostenible, las políticas y programas económicos no incorporan explícitamente regulaciones ambientales más estrictas. Por el contrario, las decisiones del gobierno atribuyen la máxima prioridad al crecimiento económico, con pocas o ninguna medida efectiva para tomar en cuenta los posibles daños ambientales..." (Reed, 1996:223).

Esta es la situación del Estado Carabobo en donde no es casual que una vez que se aplica el Programa de Ajuste Estructural y se inicia el proceso de descentralización en Venezuela, el ambiente perdió importancia e interés, ya que lo relevante al incursionar en un nuevo modelo de desarrollo neoliberal es el crecimiento económico centrado en el aumento de la productividad, la reducción de costos, la eficiencia con el objetivo de in-

sertarse en un mundo globalizado para lo cual es fundamental la competitividad internacional.

El crecimiento económico que se promueve en una economía de mercado incentiva el daño ambiental, por su lógica de funcionamiento: Más uso de recursos naturales, más energía, más sobre consumo, más contaminación, se constituye en una lógica perversa para los países y que no apunta al desarrollo sustentable, ni mucho menos sostenible, porque privilegiando lo económico y supeditando el ámbito ambiental y social a éste no puede haber un equilibrio para lograr el desarrollo sustentable y sostenible. El modelo neoliberal nos pide un rápido crecimiento, el cual no es aliado del medio ambiente, ya que tiende a tener un efecto negativo sobre el mismo debido a la expansión industrial sin control, urbanización y la creciente explotación de los recursos renovables y no renovables. Ante esta realidad el pobre sufre las consecuencias de la contaminación ambiental y la degradación de los recursos, mientras que los ricos son a menudo responsables por su mal uso (Thomas, 2002:157-159), quienes buscan una ganancia sustentable en un mundo globalizado.

Estamos de acuerdo que la educación ambiental es fundamental pero lo verdaderamente clave aquí es la participación de las comunidades tal como lo plantean autores como: Dourojeanni (1999); González y Rondón (2000); Lárez (2000); Rebolledo y Luque (2000) y Gentes (2003), en el proceso de toma de decisiones de la política, además esta participación no solo es en la formulación de la política ambiental sino también en su ejecución.

La participación de las comunidades no sólo es en la dimensión ambiental, sino también en las dimensiones económica y social. El logro de un desarrollo sustentable y sostenible sería "el equilibrio de una trilogía económica, social y ambiental" (Dourojeanni, 1999:8).

3.3. La dimensión social: La prestación eficiente de los servicios como prioridad de la política social neoliberal

Para el Estado Carabobo, la pobreza se ubicó para el año 2001²⁹, en un 30.25% y, la pobreza extrema en un 8.14% (INE,2003). En el año 2003, la pobreza³⁰ se ubicó en un 38% y la pobreza extrema en un 24% (Huerta, 2004). De acuerdo a éste autor, el 60% de la población pobre de Venezuela, se concentra en apenas 6 entidades: Zulia, Carabobo, Miranda, Lara, Aragua y Distrito Capital, en orden de frecuencia. Asimismo, el Coeficiente de Gini, que mide la concentración del ingreso entre los hogares, se ubicó para el Estado Carabobo, en el año 1996 en 0,41 (PNUD,2002), lo que revela el grado de desigualdad en la distribución del ingreso presente en este Estado.

Para el año 1999 el Estado Carabobo muestra una de las tasas más bajas, 75% de niños matriculados en el sistema escolar, a diferencia de otros Estados, como Trujillo y Barinas con un 95% de niños y niñas inscritos (PNUD, 2002). Asimismo, en referencia a la mortalidad infantil del Estado Carabobo es de 6,92% en 1994 y de 6,65 en 2003, cifra muy alta si la comparamos con otros estados, que han tenido mejores logros en la reducción de la tasa de mortalidad infantil, como por ejemplo el Estado Anzoátegui que pasó de un 2,07% en 1994, a 1,24% en el año 2003 (MSDS, 2003 cit por Ochoa et al, 2005:457). Ante esta realidad social, exploraremos las principales acciones dirigidas a disminuir la pobreza y las desigualdades durante la gestión de los Salas.

Una de las fundaciones³¹ creadas a partir del proceso de descentralización, para ejecutar programas con el propósito de reducir el desempleo y atacar la pobreza en el Estado Carabobo, fue la Fundación para la Solidaridad (FUNDASOL), "es una entidad pública con personalidad jurídica creada en el año 1992 para ejecutar la política social de la Gobernación del Estado Carabobo, específicamente orientada a mejorar el nivel de vida de la

29 El Método utilizado por el INE, para el cálculo de la pobreza fue el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) aplicado a los resultados del XIII Censo General de Población y Vivienda del año 2001. El Método de NBI es fundamentalmente estructural, pues considera variables que cambian muy lentamente a lo largo del tiempo, estas son: Tipo de vivienda, servicios, hacinamiento, educación y dependencia económica (Huerta, 2004).

30 Huerta (2004), utiliza para realizar sus cálculos sobre pobreza, otra metodología que no la de NBI, sino la de la Línea de Pobreza, que indica la capacidad de la familia de adquirir la canasta básica y la canasta alimentaria. Es un indicador coyuntural que se basa en la medición del ingreso.

población mediante el fortalecimiento y creación de Grupos Solidarios” (Gobernación del Estado Carabobo, 2003:96). Sin embargo, para los autores del presente trabajo, el desarrollo de sus políticas y programas³² ha sido débil, se diseñaron fundamentalmente, para atacar los problemas que se derivaron del ajuste económico, sin mayores avances en la reducción de la pobreza y la desigualdad social de la población carabobeña, el apoyo estuvo dirigido a la formación de microempresarios en el marco de un modelo de economía de mercado, en donde el Gobierno de Carabobo creó los incentivos a través de la capacitación, talleres y cursos³³, asesorías, asistencia técnica y

crediticia al grupo de microempresarios seleccionados.

En un principio, cuando se creó FUNDASOL se realizaron acciones en torno a impulsar el desarrollo de las cooperativas, no obstante la orientación fue más empresarial, dirigida al fomento de la microempresa, práctica que promueve el modelo de economía de mercado. Asimismo, estos programas³⁴ fueron selectivos, y su cobertura fue parcial, ya que no benefició a toda la población carabobeña en situación de pobreza. Esto no coincide con lo contemplado en el decreto³⁵ para la creación de FUNDASOL, en donde se expresa lo siguiente “En el Estado Carabobo han surgido iniciativas serias dirigidas a llevar auxilio a los más necesitados,

- 31 Es en el año 1991 cuando la Gobernación del Estado Carabobo crea la Secretaría de Desarrollo y Seguridad Social y en ésta se adscriben las fundaciones que pasan a ejecutar la política social focalizada de éste Estado, no obstante, también se ejecutan programas sociales en otras Secretarías, y en las fundaciones creadas para tal fin. Tal es el caso de la Secretaría de Educación, que atiende los programas en materia educativa, a través de sus fundaciones, tales como FUNDAMIGOS. Asimismo, en el año 2002 la Gobernación de Carabobo creó la Secretaría de Desarrollo y Protección Integral a la Familia, la cual ejecuta también programas sociales dirigidos al bienestar de la familia a través de sus fundaciones: Fundación del Niño, Fundación Casa del Amigo, FUNDAMENORES y la Fundación para los Niños de la Calle (Gobierno de Carabobo, 2003).
- 32 A través de FUNDASOL se crearon distintos Programas, tales como el Programa de Microempresas, las Ferias de Consumo Familiar, el Programa Alimenticio Proal, Programa Grupos Solidarios, Programa Bodegas del Sol, entre otros programas.
- 33 De acuerdo a López (2003), la temática de éstos talleres estuvo orientada hacia los aspectos legales para la constitución de las pequeñas empresas y los cursos fueron dictados en las áreas de contabilidad, mercadeo y costos.
- 34 Para el Programa de Concesión y Recuperación de Préstamos Grupos Solidarios, el financiamiento se dirigió a grupos pertenecientes a la economía informal, empresas familiares y microempresas, estos sectores de la economía, recibieron cursos y talleres de capacitación por parte de la gobernación, a través de otros programas, como lo fueron el Programa de Capacitación Técnica y Adiestramiento y el Programa Bodegas del Sol, para éste último programa fueron seleccionados un grupo de bodegueros.
- 35 Decreto número 301, publicado en Gaceta Oficial del Estado Carabobo, edición extraordinaria 449, el 18 de noviembre de 1992.

sin menoscabo de su dignidad, que estimulan la integración de los sectores marginales a la vida económica y social de la región” (Gobernación del Estado Carabobo, 1992 cit por López, 2003).

En referencia a los incentivos creados por la Gobernación de Carabobo, se destaca que los cursos y talleres impartidos mediante el Programa de Capacitación Técnica y Adiestramiento, no fueron de carácter gratuito, el ciudadano es tratado como cliente, hay una relación mercantil y, en uno de los Programas, el de Formación Solidaria, el título obtenido por el cliente al concluir este Programa, es el de Gerente Solidario, luego éste gerente es exonerado del pago por concepto de otros cursos de capacitación (FUNDASOL, 2003). Asimismo, en el programa de Grupos Solidarios los créditos otorgados al grupo de microempresas, amas de casa y a trabajadores de la economía informal oscilaban entre “50.000 y 500.000 bolívares, aunque excepcionalmente pueden ser mayores, debe, ser pagados en tres meses, con la tasa de mercado, además un 2% para la papelería y un seguro de vida a muy bajo costo. El interés de mora es de 4.5%” (López, 2003:134). Estamos en presencia de prácticas a favor de una economía de mercado.

En el año 2002 FUNDASOL crea a través del Programa de Alimentos Estratégicos Proal, los Programas Macrobodega del Sol y Bodegas del Sol³⁶, estos programas fueron diseñados para mejorar el estado nutricional de la población en con-

diciones de pobreza extrema, facilitando su acceso seis productos estratégicos: Arroz, aceite, harina de maíz, sardina, caraota y leche (FUNDASOL, 2003). Estos programas a nuestro juicio, fueron excluyentes ya que no fue beneficiada toda la población carabobeña. El Programa Macrobodega del Sol se ejecutó conjuntamente con el PROAL, en la zona industrial de Valencia y en Puerto Cabello. Paralelamente, el Programa Bodegas del Sol fue instalado en la parroquia Miguel Peña, específicamente, en los Municipios Puerto Cabello y Juan José Mora.

En el área de la salud, “la Gobernación de Carabobo ha centrado su atención en la medicina hospitalaria y en la atención inmediata, dejando prácticamente de lado a los ambulatorios, donde se realiza la prevención y promoción de la salud...” (Ochoa et al, 2005:445). Un programa de destacado mérito gerencial, que buscaba la imagen de eficiencia a través de la prestación del servicio de salud y en mejorar sus indicadores en el Estado Carabobo fue el Programa de Atención Inmediata, que de acuerdo a Hernández (1996:8), “se trata de un reconocido Programa de alto nivel tecnológico destinado a la atención médica por emergencias y a la integración de todos los sistemas (ambulancias, atención policial, defensa civil, emergencias viales, etc.) de seguridad del Estado”. Para la ejecución de este programa se creó la Fundación Atención Inmediata, “la cual fue dotada de personal con adiestramiento especia-

36 Estos programas sociales tuvieron como antecedente las Ferias de Consumo Familiar que de acuerdo a López (2003), fue un fracaso.

lizado proveniente del exterior, ambulancias terrestres y aéreas, clínicas móviles, es decir es un programa que demanda cuantiosos recursos, lo cual ha contribuido a crear una imagen positiva del servicio de salud en el Estado” (Ochoa et al, 2005:445).

Durante la gestión de los Salas, la prestación de éste servicio se orientó más a la atención curativa, la cual demanda cuantiosos recursos, que a la atención preventiva, tal y como lo demuestra el estudio de Ochoa et al (2005). Asimismo, este estudio también reveló el cobro de los servicios de salud a los usuarios del mismo a través del Programa de Aportación Social del Materno Infantil Dr. Armando Arcay Solá (Maternidad del Sur), mediante este programa se obtienen ingresos de los pacientes.

Todo lo anterior da cuenta de prácticas neoliberales a favor de un estilo de gestión tecnocrático que aleja a ésta gobernación del desarrollo sustentable y sostenible y para ello Dourojeanni (1999:11), nos dice que “si bien la búsqueda del desarrollo de una región debe ser capaz de aprovechar las ventajas que le ofrece la apertura de los mercados, los avances tecnológicos, la posibilidad de asociarse con inversionistas privados, incorporar criterios de eficiencia en el uso del capital y del trabajo y aprovechar sus ventajas comparativas, también debe velar porque los aspectos sociales y ambientales en ese territorio no queden en un segundo plano, aislados o postergados”.

En cuanto a la prestación de los servicios de vivienda y educación a través de la firma de convenios con los organismos multilaterales, la gobernación busca bajo su filosofía gerencial, la pres-

tación eficiente de éstos servicios en cuanto a la construcción de viviendas y de escuelas para el caso del sector educativo. En referencia a la vivienda Henrique Fernando Salas Feo afirma lo siguiente:

“Mi gobierno se ha propuesto atender los requerimientos de los matrimonios jóvenes, de profesionales y técnicos a quienes se les dificulta la adquisición de vivienda. Por eso hemos desarrollado un programa de construcción de viviendas para ese importante segmento de la sociedad carabobeña...” (Salas Feo, 1999:7).

Estamos en presencia de una política que privilegia a un determinado sector de la sociedad en la construcción de desarrollos urbanísticos y no a la mayoría de la población que vive las consecuencias de la pobreza y que queda excluida de esta política. Un primer indicador importante como un logro de este programa es de acuerdo a Hernández (1996) el referido a la disminución de costos con la innovación en la construcción, con incidencia notable en el rendimiento de los recursos y en la eficiente prestación del servicio.

En referencia a la política educativa, esta se orientó al “desarrollo de la excelencia como forma de incrementar la calidad de los resultados...” (Mascareño, 2000:122), la Gobernación de Carabobo en alianza con el BM y el BID ejecutó el Plan de Modernización y Descentralización del Sistema Educativo (1996-2002), con el proyecto sobre Calidad Educativa e Integración Sectorial, el cual tenía como propósito, la creación de las escuelas “camino a la excelencia”, denominadas también “las escuelas amarillas”. Según Mascareño (2000:122), “más de 2.000

estudiantes gozan del programa de becas a la excelencia y se han incorporado más de 200 de la 262 escuelas estatales al proceso <camino a la excelencia>, que incide en más de 80.000 estudiantes”.

Lo anterior da cuenta de una política social neoliberal durante la gestión de los Salas que no apuntan a reducir las desigualdades sociales, ni la exclusión, ni mucho menos atacan la pobreza, son políticas sectoriales que lo que buscan es la eficiencia en la prestación del servicio público, y que no todos los carabobeños tienen el acceso a los mismos. Esto no coincide con el discurso de Henrique Salas Feo, quien en su discurso con motivo de la presentación de su memoria y cuenta del año 1997 plantea que:

“Nuestro gobierno ha enfrentado con decisión las necesidades y requerimientos de las comunidades de Carabobo, siempre fiel a los grandes lineamientos de conducta que hemos trazado: el respeto al ciudadano, la progresiva desmarginalización de la comunidad carabobeña...Estas directrices fundamentales de conducta gubernamental han sido complementadas con énfasis en el área social...”(Salas Feo, 1998:1).

Ante este panorama, la participación de los ciudadanos está ausente en la toma de decisiones, no sólo en la planificación de la política social, sino también

en la ejecución y control de la misma. En referencia a las competencias concurrentes, de mayor alcance social la participación solo ha sido promovida por las gobernaciones por medio de “la consulta y ejecución de proyectos en áreas que afectan a los ciudadanos como usuarios; es decir, hacia la microparticipación” (Ochoa, et al, 2000:305), ejemplos de consulta son los foros vecinales convocados por la Gobernación de Carabobo, desde los inicios de la gestión de Salas Römer, en los cuales se escuchan los planteamientos de más de 1.400 asociaciones de vecinos³⁷, “para diagnosticar problemas y dar soluciones inmediatas” (Córdova, 2004:118). Se trata de acuerdo a Ochoa (2005:11), de una participación consultiva que no es vinculante en el proceso de toma de decisiones y, además es intervenida o cooptada por los intereses de la gobernación, con el propósito de frenar las demandas y hacer más eficiente la gestión.

La participación ciudadana que intenta promover la descentralización y que aparece en el discurso, “pareciera ser un factor para desarrollar eficiencia en éstas áreas de servicios sociales...” (Córdova, 2004:110), como estrategia gerencial y es por ello que ha tenido un carácter selectivo “es decir, la presencia de más formas de participación ciudadana en áreas

37 Que de acuerdo a Córdova (2004:117), “son convocadas mensualmente en las parroquias, por parte del gobernador a través de la Secretaría de Desarrollo Social, para tratar problemas en las áreas: Salud, Educación, Seguridad Pública y algunas otras que se consideran pertinentes. El funcionamiento del Foro consiste en la organización de mesas de trabajo por áreas, se discuten sus necesidades, las cuales son planteadas al final del día al Gobernador, quien en ese momento asume compromisos para la solución de problemas, conjuntamente con el funcionario respectivo...”.

sociales (competencias concurrentes) y menos en sectores integrados por competencias asociadas a la economía (competencias exclusivas), como son aquellas ubicadas en regiones geográficas de gran potencial económico” (Córdova, 2004:113). Sin embargo, en el sector salud para Ochoa et al (2005:450), “ni en el ambulatorio ni en la maternidad, está contemplado ningún tipo de participación ciudadana en la toma de decisiones de ningún nivel, ni siquiera participación consultiva...”.

Consideraciones finales

En el período analizado se ha privilegiado una visión exógena del desarrollo que está vinculado fundamentalmente con el desarrollo de la economía y no de la sociedad. Se ha privilegiado el crecimiento económico, la competitividad, la apertura comercial, centrada en sus exportaciones y la eficiencia apoyado en toda una dinámica para lograr insertarse en una economía de mercado, de allí que las políticas en las dimensiones económica, social y ambiental, se presentan más en forma sectorializada: opciones económicas, sociales, ambientales (Dourojeanni, 1999) y la participación ciudadana en la toma de decisiones de cada una de estas políticas está ausente y sin participación no podemos hablar de desarrollo sustentable, ni mucho menos sostenible. Los Salas se convirtieron más en administradores de la globalización que como agentes promotores del desarrollo regional de Carabobo.

El proceso de descentralización ha significado la plataforma sobre la cual se ha apoyado el gobierno de Carabobo,

para configurar su propio estilo de desarrollo, el cual debido a su orientación neoliberal con una gestión tecnocrática ha configurado un tipo de estado más empresarial y para ello ha privilegiado el crecimiento económico, para lo cual lo ambiental y social se encuentran en un segundo plano, es decir supeditado a la dimensión económica, durante la gestión de los Salas, la participación de las comunidades en las dimensiones estudiadas estuvo ausente, tímidamente la participación se dio en el plano social pero solo a nivel consultivo. Esto se traduce que en el período analizado, no se desarrollaron acciones concretas que apunten hacia la consecución de un verdadero desarrollo sustentable ni sostenible.

Para que el gobierno de Carabobo se inserte en un desarrollo sustentable y sostenible sus gobernantes debe partir primero de una visión endógena del desarrollo que se apoye en el trabajo de las comunidades en las prácticas económicas, sociales y ambientales. Este tipo de desarrollo solo es viable si se logran mejorar los procesos de decisión y de gestión, unido a un proyecto político nacional que tenga como objetivo la transformación de la sociedad y que busque el equilibrio entre el crecimiento económico, el ambiente y la equidad. La clave para todo esto es abrir todos los espacios para la participación comunitaria, ya que es la gran ausente en la gestión analizada.

Para Utria (2002:133), “si la función esencial del desarrollo es la generación, la consolidación y la movilización de la aptitud o capacidad de la sociedad nacional para el cambio y el progreso, así como para el enfrentamiento oportuno de los retos de todo orden que ella enfrenta en

cada coyuntura, éste tiene que ser fundamentalmente un proceso de naturaleza endógena. Es decir, que sus procesos básicos deben surgir y consolidarse principalmente a partir de la propia entraña de la sociedad y con base en recursos, motivaciones, energías y dinámicas propias”.

Venezuela transita desde fines de los noventa, con el advenimiento del gobierno de Hugo Chávez por un proceso de esta naturaleza: Endógeno que intenta transformar la sociedad venezolana mediante un modelo de desarrollo alternativo a la tendencia dominante neoliberal, cuyos principios se encuentran contemplados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), aprobada en el año 1999. “Como parte de este proceso queda plasmado en la nueva carta magna que se promoverá el desarrollo sustentable como alternativa al neoliberalismo que se venía promoviendo desde fines de los ochenta, sin embargo desde el 2003, el Estado promueve el llamado desarrollo endógeno...” (Ochoa, 2006:6-7).

A nuestro juicio, en la Constitución de 1999 se encuentra un articulado, bastante novedoso que apunta hacia un nuevo modelo de desarrollo alternativo al neoliberalismo que busca la transformación de la sociedad venezolana. A este respecto plantea Ochoa (2006:6) lo siguiente: “La alusión al desarrollo sustentable como modelo orientador en el país queda plasmada en los artículos 123, 128, 305, 307, 310 y 326. En estos artículos se identifican sectores y procesos que deben ser orientados sobre las bases del desarrollo sustentable, el cual nunca se define en el texto constitucional, aunque

en la exposición de motivos se deja ver que éste se concibe como un proceso en el cual el uso de los recursos por parte de las presentes generaciones no comprometa el patrimonio de las futuras”.

Pero lo más importante del modelo de desarrollo endógeno, sustentable y sostenible que promueve Venezuela en los actuales momentos es la participación protagónica de las comunidades en la toma de decisiones de las políticas públicas, sin esto no hay desarrollo, ya que este proceso “supone la ampliación de las autonomías individuales a la vez que el crecimiento de las participaciones comunitarias, desde las participaciones locales hasta las participaciones planetarias. Más libertad y más comunidad, más ego y menos egoísmo” (Morin y Kern, 2004:121).

Referencias Bibliográficas

- Asamblea Nacional Constituyente (2000). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial No 5.453, de fecha 24 de marzo. Caracas.
- Bruni, Luigino (2000). **Humanizar la Economía**. Editorial Ciudad Nueva. Argentina.
- Córdova Jaimes, Edgar (2004). “Descentralización y Organización Social en Venezuela”. En: Revista **Espacio Abierto**. Vol 13. No 1, enero-marzo. Universidad del Zulia. Maracaibo. Pp 99-122.
- Consejo Legislativo del Estado Carabobo (CLEC) (1991). Ley de Administración del Estado Carabobo. Gaceta Oficial Extraordinaria No. 382 del 25 de enero. Valencia. Venezuela.

- Consejo Legislativo del Estado Carabobo (CLEC) (2001). Ley de Organización de la Administración Pública del Estado Carabobo. Gaceta Oficial Extraordinaria No. 1286 del 18 de diciembre. Valencia. Venezuela.
- Cardozo, Lenín y Márquez-Fernández, Álvaro B. (2003). **Crítica a la razón productiva de la modernidad y discurso filosófico ambientalista postmoderno**. Universidad Católica Cecilio Acosta. Maracaibo, Venezuela.
- Climont Sanjuán, Victor (1999). **Producción y Crisis Ecológica. Los agentes sociales ante la problemática medioambiental**. Edicions Universitat de Barcelona. Barcelona.
- De Mattos, Carlos A. (1990). La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local? En: **Economía y Sociedad** N° 3. Universidad Católica de Chile. Instituto de Estudios Urbanos. Santiago de Chile.
- Dourojeanni, Axel (1999). La dinámica del desarrollo sustentable y sostenible. Documento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en: www.eclac.cl fecha de consulta: el 16/04/2006.
- Espitia, Pedro Alfonso (2003). Atlas por Estados de Venezuela. El Estado Carabobo. Fichas Técnicas Educativas- Coleccionables. Mundo Cultural. Editado por Pedro Espitia.
- Fuenmayor, Jennifer y Ochoa, Haydée (2003a). Modernización Administrativa de las Gobernaciones en el Contexto de la Descentralización: El caso del Estado Carabobo. Ponencia presentada en: XXIV Congreso ALAS. América Latina: Por un Desarrollo Alternativo. Arequipa, Perú del 4 al 7 de Noviembre de 2003.
- Fuenmayor, Jennifer y Ochoa, Haydée (2003b). "Descentralización y Modernización Administrativa de las Gobernaciones en Venezuela: El caso del Estado Zulia". En: **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, Vol 9, No 1, enero-abril. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad Central de Venezuela. Caracas. Pp. 185-210.
- Fundación Tierra Viva (s/f). proyecto: Cuenca 2000 Herramientas para el desarrollo sustentable de la Cuenca del Lago de Valencia. Documento disponible en: www.tierraviva.org/ambiente_en_lettras/dossier.htm. Fecha de consulta: 30/04/04.
- FUNDACIÓN PARA LA SOLIDARIDAD (FUNDASOL) (2003). Memoria Y Cuenta 2002. Gobernación del Estado Carabobo. Valencia.
- García-Guadilla, María Pilar (2001), "El movimiento ambientalista y la constitucionalización de nuevas racionalidades: Dilemas y desafíos". En: **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, vol 7, n° 1. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad Central de Venezuela. pp.113-132. Caracas.
- Gentes, Ingo (2003). La gestión ambiental. ¿Imperativo ecológico o propiedad privada?. En: **Nueva Sociedad**, No 188, nov-dic. Caracas. pp.100-118.
- González, Humberto y Rondón Guillén, Ana (2000). "El eje transversal ambiente en educación básica". En: **Educación Ambiental**. Margarita García y Ninoska Rivas (Coordinadores). Universidad Pedagógica Experimental Libertador. FEDUPEL, Caracas, Venezuela.
- Gobernación del Estado Carabobo (2003). Memoria y Cuenta 2002, Valencia, Venezuela.
- Gómez, Ricardo J. (2003). **Neoliberalismo Globalizado**. Ediciones Macchi. Buenos Aires. Argentina.

- Gómez, Vladimir (1997). *Voluntarios para Venezuela. Guía para la acción*. Valencia, Venezuela.
- Guerrero, Omar (2004). **La Nueva Gerencia Pública**. Distribuciones Fontamara, S.A, primera edición. México. D.F.
- Guevara Pérez, Edilberto (2000). Diagnóstico de la situación ambiental y ecológica del Estado Carabobo. Facultad de Ingeniería. Universidad de Carabobo. Consulta más reciente: 30/04/04. Disponible en: <http://servicio.cid.uc.edu.ve/ingenieria/revista/a7n1/contenido.com>
- Huerta P, José B (2004). Datos sobre la situación social y económica de Venezuela. Empresa de consultoría y desarrollo gerencial. Documento disponible en: <http://www.mipagina.cantv.net/jbhuerta/pobreza.htm> fecha de consulta:02/11/2004.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA (INE) (2003). Mapa de la Pobreza. Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas. República Bolivariana de Venezuela. Caracas. (versión electrónica).
- Jessop, Bob (1999). **Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales**. Universidad Nacional de Colombia. Siglo del Hombre Editores. Santa Fe de Bogotá. Colombia.
- Lárez, José Humberto (2000). "Legislación y Educación Ambiental". En: **Educación Ambiental**. Margarita García y Ninoska Rivas (Coordinadores). Universidad Pedagógica Experimental Libertador. FEDUPEL, Caracas, Venezuela.
- López, Carlos (2003). **Microempresas, Cooperativas y ONG's**. Colección XLV Aniversario de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad del Zulia. Maracaibo.
- Mascareño, Carlos (1996). **Gestión y gerencia en las gobernaciones venezolanas**. Centro de Estudios del Desarrollo. Universidad Central de Venezuela (CENDES). Vadell Heermanos Editores. Caracas. Venezuela.
- Mascareño, Carlos (2000). **Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas**. (PNUD) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – (ILDIS) Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. Editorial Nueva Sociedad. Caracas – Venezuela.
- Moreno, Zahira (2002). Lineamientos estratégicos para la implementación de un sistema de gestión ambiental bajo el contexto de la Norma ISO 14001. Caso de estudio: Industria Azucarera del Edo. Lara. En: **Aportes para la Investigación en Gerencia y Contaduría en Venezuela**. Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado. Banco Central de Venezuela. Barquisimeto, Venezuela.
- Morin, Edgar y Kern Anne Brigitte (2004). **Tierra Patria**. Ediciones Nueva Visión. Buenos Aires. Argentina.
- Núñez, Jesús y Medina, Mayra (2000). "Atmósfera e Hidrosfera". En: **Educación Ambiental**. Margarita García y Ninoska Rivas (Coordinadores). Universidad Pedagógica Experimental Libertador. FEDUPEL, Caracas, Venezuela.
- Ochoa Henríquez, Haydée; Leal Ríos, Gleccy y Córdova Jaimes, Edgar (2000). "Participación y Descentralización en Venezuela". En: **Revista Convergencia**, Año 7. No 21, enero-abril. Universidad Autónoma del Estado de México. México. pp.289-318.
- Ochoa Henríquez, Haydée (2005). Políticas Públicas y Administración en las Gobernaciones Venezolanas: Tendencias y Contratendencias. Trabajo pre-

- sentado en el XXV Congreso ALAS. Porto Alegre del 22 al 26 de agosto.
- Ochoa Henríquez, Haydée; Rincón Becerra, María T. y Henríquez, Deyanira (2005). "Descentralización y gestión de la Salud en la Gobernación de Carabobo". En: **Revista de Ciencias Sociales**. Vol. XI, No 3, Septiembre-Diciembre. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad del Zulia. Maracaibo. Pp 439-463.
- Ochoa Henríquez, Haydée (2006). "Gestión Pública y Desarrollo Endógeno en Venezuela". Ponencia presentada en el III Seminario Internacional Control Interno y Rendición de Cuentas en la Gestión Pública como Garantía de una efectiva Modernización del Estado, del 2 al 4 de marzo. Barinas. Venezuela.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2002). **Informe sobre Desarrollo Humano en Venezuela. Las Tecnologías de la Información y la Comunicación al Servicio del Desarrollo**. Caracas.
- Rebolledo, Geisha y Luque, Luis (2000). "Desarrollo Sustentable. Una aproximación a su significado y algunas implicaciones en el contexto de la educación formal". En: **Educación Ambiental**. Margarita García y Ninoska Rivas (Coordinadores). Universidad Pedagógica Experimental Libertador. FE- DUPEL, Caracas, Venezuela.
- Reed, David (1996). **Ajuste estructural, ambiente y desarrollo sostenible**. Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- Secretaría de Desarrollo Económico (SEDEC) (s/f). Carabobo, perfil socio-económico. Gobernación del Estado Carabobo. Dirección de Exportaciones de Bienes y Servicios. Valencia. Venezuela.
- Secretaría de Estado (1997). Memoria y Cuenta de la Secretaría de Estado 1996. Gobernación del Estado Carabobo. Valencia. Venezuela.
- Secretaría de Estado (1999). Memoria y Cuenta de la Secretaría de Estado 1998. Gobernación del Estado Carabobo. Valencia. Venezuela.
- Secretaría de Estado (2000). Memoria y Cuenta de la Secretaría de Estado 1999. Gobernación del Estado Carabobo. Valencia. Venezuela.
- Secretaría de Estado (2002). Memoria y Cuenta de la Secretaría de Estado 2001. Gobernación del Estado Carabobo. Valencia. Venezuela.
- Secretaría de Desarrollo Económico (SEDEC) (2001). "Descentralización en Carabobo. La nueva historia de Venezuela". Gobernación del Estado Carabobo. Valencia. Venezuela.
- Secretaría de Desarrollo Económico (SEDEC) (2003). Memoria y Cuenta de la Secretaría de Desarrollo Económico 2002. Gobernación del Estado Carabobo. Valencia. Venezuela.
- Stalsett, Sturla (2004). "Vulnerabilidad, dignidad y justicia: Valores éticos fundamentales en un mundo globalizado". En: **Revista Venezolana de Gerencia**, año 9. N° 25. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Centro de Estudios de la Empresa. Universidad del Zulia. pp.145-157. Maracaibo.
- Salas Feo, Henrique Fernando (1996). Discurso de Toma de Posesión el 13 de febrero de 1996. Gobernación del Estado Carabobo, Valencia. Venezuela.
- Salas Feo, Henrique Fernando (1998). Discurso con motivo de la presentación de la Memoria y Cuenta 1997 en la sede de la Asamblea Legislativa del Estado Carabobo, el 05 de febrero.
- Salas Feo, Henrique Fernando (1999). Informe de la Gestión Político Administrativa 1998 entregado a la Asamblea Legislativa del Estado Carabobo.

Thomas, Vinod (2002), "Retornando al desafío del desarrollo". En: **Fronteras de la economía del desarrollo. El futuro en perspectiva**. (Meier y Stiglitz editores). Banco Mundial. Alfaomega Grupo Editor, Bogotá, Colombia.

Utría, Rubén D (2002). **El Desarrollo de las Naciones. Hacia un nuevo paradigma**. Sociedad Colombiana de Economistas. Comisión de Altos Estudios Económicos y Sociales. Editorial Alfaomega. Colombia.

Artículos de Prensa.

Salas Feo, Enrique Fernando (1997). "Carabobo ha Adquirido Cultura Exportadora". Artículo de prensa. Diario El Carabobeño, Valencia, Lunes 1º de Septiembre.

Uzcátegui, Marisela (2000). "No están claras las reglas del juego económico, lo cual es importante, a pesar del proceso político". Diario el Espectador. Jueves, 6 de Abril. Pág 7.

Entrevistas

Uzcátegui, Marisela (2003). El proceso de descentralización en el Estado Carabobo y su modelo de gestión. Entrevista personal a la Directora de Industria y Comercio de la Secretaría de Desarrollo Económico, Gobernación del Estado Carabobo, 03 de Septiembre. Valencia, Estado Carabobo. Entrevista realizada por Jennifer Fuenmayor.