
MODELO PARA DETERMINAR LA **EXISTENCIA DE PORTALES** **Y DOCUMENTACIONES** DE LOS PODERES PÚBLICOS MUNICIPALES Y REGIONALES VENEZOLANOS

Segovia Moreno, Andrés Anthonio

Licenciado cum laude en Comunicación Social ULA (2016) y estudiante de Maestría en Desarrollo Regional ULA-NURR. Miembro investigador y coordinador de Línea de investigación semiótica del cine del Laboratorio de Investigaciones Semióticas y Literarias (Lisyl-ULA).

E-mail: andrulenon@hotmail.com

Código postal: 3101.

Dirección: Valera, estado Trujillo.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9220-645X>

Recibido: 16-03-2021

Revisado: 24-06-2021

Aceptado: 30-06-2021

RESUMEN

Los portales web de órganos gubernativos son signo significativo de transparencia en el siglo XXI, pero su mera existencia no basta. En el caso de Venezuela una creciente precarización del acceso a internet ha repercutido en un constante descuido de estos medios por parte de los gobiernos y órganos legislativos, municipales y regionales. Para levantar un estudio sobre la existencia y contenido de estos sitios web, esta investigación propone formular un modelo de cuestionario estandarizado según los requerimientos legales venezolanos para determinar si los nombrados niveles de gobierno tienen portales web de sencillo acceso y si estos presentan documentos básicos o esenciales para evaluar independientemente la gestión que están desarrollando.

Palabras clave: Transparencia, Gobierno Electrónico, Acceso a la información, Instrumento

MODEL TO DETERMINE THE EXISTENCE OF WEBSITES AND DOCUMENTATION OF VENEZUELAN MUNICIPAL AND REGIONAL PUBLIC AUTHORITIES

ABSTRACT

The websites of government offices are a significant sign of transparency in the 21st century. However, their mere existence is not enough. In the case of Venezuela, a growing unevenness of internet access has resulted in a constant neglect from regional and municipal governments and legislatures towards this media. In order to carry out studies about the existence and quality of these websites, in this research, a standardized questionnaire model is proposed, based on the Venezuelan legal requirements, to determine if these kinds of governments have easily accessible websites and if they present essential documents to independently evaluate their management.

Key words: *Transparency, E-Government, Access to information, Standardized instrument*

1. INTRODUCCIÓN

Los ya perdurables y firmes cimientos de la democracia y sus diversas manifestaciones de gobierno han alcanzado en el siglo XXI, por medio de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), el hallazgo de instrumentos idóneos para lograr añorados desiderátums en torno a la transparencia pública.

La transparencia surge como principio al asumir que la exposición pública impide la corrupción o malas prácticas y activa reacciones sancionatorias, aunque esta racionalidad no siempre se imponga (Shenoy, Jeong y Zimmermann, 2018). Por ello el marco jurídico venezolano posee numerosas referencias a los conceptos concernientes a la lucha contra los usos turbios de recursos públicos, aunque solo sea desde el punto de vista desiderativo. En Venezuela los órganos públicos e independientes que se encargan de seguir las gestiones de gobierno son muy escasos; debido a ello, este trabajo se basa en el poco material disponible sobre su análisis e investigación, con énfasis en evaluar el cumplimiento de lo establecido en las leyes.

Salvo trabajos puntuales que relacionan variables como la transparencia y el Gobierno electrónico como paradigma nuevo, pocos salen de lo referencial; el estudio sobre la presencia de portales como signo de apertura institucional no ha sido puesto como centro de interés y pocas veces ha sido objeto de análisis. Uno de los antecedentes que se encargaron del tema fueron los *Indices de Transparencia Municipal* de la ONG “Transparencia Venezuela” (que no se aplica desde 2017), los *Indicadores de Transparencia en las Gobernaciones (s/f)* y las investigaciones realizadas para el trabajo de grado en Comunicación Social presentado ante la *Universidad de Los Andes*, del cual surgió un modelo para investigar alcaldías, publicado como *Propuesta de modelo para la evaluación de la transparencia basada en la accesibilidad a documentación básica sobre gestión pública local* (Segovia, 2019). Los motivos por los cuales estos trabajos se han visto paralizados son varios, pero se puede resumir en el siguiente comentario:

La situación de precariedad de las alcaldías y gobernaciones es brutal por la disminución de los fondos que debían recibir por situado constitucional, la caída de los recursos propios, por la crisis económica, etc. En la práctica las alcaldías que no reciben fondos extraordinarios desde el Ejecutivo, no tienen capacidad de implementar programas de mejora en la gestión (Transparencia Venezuela, comunicación personal, 2021).

Venezuela plasma en sus leyes, los principios jurídicos y administrativos del acceso a la información sobre la gestión pública propios de cualquier sociedad democrática y pluralista. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) de 1999 establece, con base a los principios de transparencia y rendición de cuentas, en su artículo 28: “Toda persona tiene el derecho a acceder a la información... igualmente, podrá acceder a documentos de cualquier naturaleza que contengan información cuyo conocimiento sea de interés para comunidades o grupos de personas...”. Este se ve ampliado por el artículo 51 que señala: “Toda persona tiene el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier autoridad... sobre asuntos que sean de la competencia de éstos o éstas, y de obtener oportuna y adecuada respuesta...”. Mientras el artículo 143 especifica que los ciudadanos “tienen derecho a ser informados e informadas oportuna y verazmente por la Administración Pública”. Se pueden conseguir más leyes relacionadas, pero para fines de este trabajo, el actual estado evidente y concreto de las garantías brevemente bosquejadas, ofrece visos suficientes sobre el modelo político imperante en el país.

Aunque los artículos de la CRBV dan al acceso a la información el estatus de derecho, numerosos son los obstáculos institucionales existentes, tales como el *Centro de Estudio Situacional de la Nación* “organismo que se encarga de revisar y clasificar la información pública y clasifica (sic) la que es reservada” (Transparencia Venezuela, 2011), entre otros. Por ejemplo, según el informe *Legal pero injusto* del capítulo nacional de *Transparency*

International, entre 1999 y 2014 surgieron “un universo de 217 leyes, de las cuales 42 promueven el secreto de información, junto a 11 decretos (de un total de 251), es decir que de un diverso (sic) de 475 instrumentos legales 60 contienen disposiciones sobre opacidad” (Transparencia Venezuela, 2015).

El presente trabajo, tal como sus antecedentes, pretende llevar la evaluación de los criterios elementales de transparencia hasta el siglo XXI y centrarse en los medios electrónicos, por medio de los cuales el Estado debe profundizar, no sólo la atención al ciudadano, sino su pulcritud en el manejo de los recursos públicos. Entra a colación la aplicación de la variable de Gobierno electrónico (o *E-Government*) con la función de atender al público y poner a su disposición información en la web sobre la gestión desempeñada. Para estas necesidades de transparencia, actualización y rendición de cuentas; este trabajo se propone presentar un modelo de medición accesible para la contraloría social o ciudadana.

Otro de los motivos para desarrollar este trabajo es que Venezuela, según el *Índice de Percepción de la Corrupción 2020*, es uno de los cinco países con la percepción de corrupción más alta del mundo y el más señalado del continente americano, con un 15 en una escala de 100. A esto podemos agregar los alegatos que el *Informe Regional del Estado de Situación de Acceso a la Información Pública* presentaba como un fenómeno común muy visible en Venezuela.

Al no existir una autoridad central en materia de acceso a la información, cada organismo funciona según sus políticas internas. ‘Eso produce situaciones insólitas, como organismos con mucha información disponible y valiosa en sus sitios de Internet, mientras otros apenas ponen los datos de contacto’ (Transparencia Venezuela, 2011).

La descentralización puede ayudar a lograr una buena gobernanza, mejorar la prestación de servicios y conducir a la democratización política, pero desgraciadamente en Venezuela el proceso

de traslado de competencias a regiones y municipios no solo se detuvo, sino que retrocedió. La descentralización se presenta quimérica...

Para la década de los noventa, en Venezuela se asumen las reformas políticas y se perfila la tendencia hacia la descentralización a partir del reconocimiento de que un excesivo centralismo distancia significativamente al ciudadano de los centros de participación. En la medida en que se constituyen unidades territoriales con esferas de competencia propias y ejercidas por funcionarios electos por sufragio universal y no por delegación del poder central, se va definiendo el marco del proceso descentralizador (Matheus y Romero, 2001, p. 96).

Es de observar que, al no fomentarse mayores responsabilidades administrativas, tampoco se puede fomentar mayor observancia de la ciudadanía a los temas que le son próximos, se deja a la ciudadanía con poco que hacer en su entorno inmediato y expectante del poder centralizado.

2. Metodología

El trabajo aplicará planteamientos teóricos de la administración pública, más específicamente, los recientes paradigmas del Gobierno electrónico junto a una incursión en el marco legal y las teorías sobre la transparencia administrativa activa en las que se cimienta el entramado expuesto; todo en relación a las gestiones de los poderes ejecutivo, legislativo de los estados provinciales y municipios venezolanos. La información deberá ser tomada de las fuentes documentales oficiales y, por supuesto, de la investigación de fuentes electrónicas en línea, vía web. Para corroborar las hipótesis, el instrumento de medición está diseñado en dos niveles:

1. Primero, para confirmar o negar la existencia de canales formales (portales web) de los poderes públicos aludidos con el deber de emitir la información. Precisamente estos poderes son:
 - a) Los poderes ejecutivos regionales

y municipales, desempeñados por gobernadores y alcaldes.

b) Los poderes legislativos regionales y municipales, correspondientes a los consejos legislativos y concejos municipales.

2. El segundo nivel del instrumento sería un test para evaluar el contenido ofrecido por los portales en relación a la presencia o ausencia de documentos clasificados como básicos para la evaluación de la gestión pública de los poderes ejecutivos municipales y regionales como lo son: Plan de desarrollo, informes de gestión o “memoria y cuenta” del año anterior, plan operativo anual (POA) vigente y presupuesto de ingresos y gastos del año en curso. Estos suman por estado cuatro (4) documentos y cinco (5) por municipio ya que se suma el informe de gestión anual de los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP).

Como ante todo es una exploración web, el procedimiento de búsqueda de términos se estandarizará en base a confirmar la presencia o no de lo buscado. Esta experiencia puede brindar un material de utilidad para todo investigador o ciudadano en general, en la medida que responde a las siguientes interrogantes:

¿Tienen los ejecutivos y legislativos de las municipalidades y estados venezolanos canales digitales institucionales para brindar acceso a la información sobre sus gestiones, según los principios legales y administrativos de transparencia y rendición de cuentas? Y, de tenerlos, ¿qué información relevante presentan?, ¿estas muestran los documentos básicos que les corresponde? Además, ¿cuáles problemas para acceder a la información pública enfrentan los ciudadanos que navegan por la red para conseguir los portales institucionales e información básica? Y de haberlas, dejar a los investigadores la posibilidad de proponer soluciones.

Tabla 1. Sistematización de la investigación

Idea de investigación	Tema principal (Variable)	Elementos de interés vinculados al tema principal (Dimensión)	Sub-elementos seleccionados (Indicadores)	Contexto de estudio
Estudiar la implementación de aspectos mínimos de <i>Gobierno electrónico</i> en la administración pública de los municipios y estados de la región andina venezolana en favor del principio de transparencia administrativa activa.	Gobierno electrónico (e-Government)	Transparencia administrativa activa	Existencia de portal web institucional en alcaldías y concejos municipales y gobernaciones y consejos legislativos. Verificación de la publicidad en el portal institucional de los planes de desarrollo, informes de gestión del año anterior, planes operativos anuales vigentes y presupuesto de ingresos y gastos del año en curso.	Administración pública regional

Fuente: Segovia (2019).

3. Objetivos

Este modelo se crea para estudiar la presencia, contenido básico y falencias en la implementación del Gobierno electrónico en la administración pública de poderes públicos municipales y regionales venezolanos elegidos por voto universal, directo y secreto. En estudios precedentes como los *Indicadores de Transparencia en las Gobernaciones*, para efectuar su evaluación ciudadana enseñan como primer paso: “Visitar la página web de la Gobernación y ubicar la información relacionada con los cinco procesos relevantes a evaluar” (2011:13), así se pueden evaluar aspectos precisos, como ejecución de proyectos, estado de obras, entre otros.

En esta propuesta, primeramente, se debe comprobar la existencia de portales web institucionales que cumplan los requerimientos básicos de atención en favor de la *transparencia activa*, definida como “estándar mínimo de información que debe estar disponible; más allá de esa base, el sujeto obligado puede publicar toda aquella información que sea relevante para entender su funcionamiento o gestión” (Unidad de acceso a la información pública, 2014, p. 3). Por ser este un trabajo dirigido a la investigación por parte de la ciudadanía, resulta pertinente asumir los discursos y solicitudes de la sociedad civil organizada. Es pertinente destacar cómo, para ser efectiva, la transparencia debe tener tres requerimientos básicos, como lo asume Bastida:

- *Transparency should report relevant information, and not contribute to data*

overload with documents that are too technical.

- *Transparency should be based on unbiased, fair information.*
- *Data should be objective and comparable with counterparts* (Rochi, 2019, p. 17).

Debido a esto, conseguir un portal no es suficiente, ni cualquier información tampoco, resulta fundamental el identificar la documentación básica que vislumbre transparencia con la presentación de planes y rendición de cuentas en los gobiernos electrónicos. Con base en planteamientos de lógica administrativa y en la legislación nacional, son claramente definibles las fuentes de información básicas para toda gestión local o regional transparente¹:

- Planes municipales de desarrollo basados en los lineamientos del programa de gestión presentado a los electores.
- Informes de gestión.
- Planes operativos anuales.
- Presupuestos de ingresos y gastos del ejercicio económico financiero².

Es evidente que estos documentos tienen como principal fuente o autoría a los ejecutivos, pero para este trabajo se agregaron a los poderes legislativos por el hecho de recibir copias de los documentos y tener la responsabilidad de escrutarlos y debatir en base a ellos. Sería de esperar que estos poderes hagan contrapesos y exigencias de transparencia; sin embargo, esto no siempre es así. Debido a ello, a estos poderes también se les agrega como canales formales para ser evaluados por parte de la ciudadanía.

¹ También cabe comentar, como también la ONG *Transparencia Venezuela* buscaba recabar en las gobernaciones y alcaldías algunas de las documentaciones que aquí consideramos básicas:

- 1.Existencia de Plan Operativo Anual (POA)
- 2.Existencia de página Web con el mínimo de información requerida.
- 3.Disponibilidad del informe de rendición de cuentas anual.
- 4.Existencia del Presupuesto Ciudadano.

² Los presupuestos están regidos bajo la *Ley Orgánica del Poder Público Regional*, *Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP)*, *Ley del Estatuto de la Función Pública (LEFP)* e *Instructivo N° 20 ONAPRE - Formulación del Presupuesto*.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Muchas veces se habla de control ciudadano, pero lamentablemente la ciudadanía no cuenta con herramientas que le permitan observar y exigir. El analizar la situación de los portales web institucionales y el contenido básico que deben brindar a los usuarios, para por lo menos cumplir con requerimientos legales y dar indicios de transparencia, es una tarea que debe estar a disposición de la ciudadanía y es el objeto de esta propuesta de modelo. Este resume y esquematiza puntos esenciales para conocer con rapidez el compromiso con la transparencia de los poderes públicos locales y regionales elegidos por la gente.

Es relativamente fácil encubrir la corrupción en los nuevos Estados. Esto se debe, parcialmente, al hecho de que la gente no sabe con claridad cuáles son las reglas oficiales o qué es realmente lo que constituye su violación; o si lo saben claramente, puede que no les importe mucho su violación y que no tengan interés en prevenir la corrupción (Morillo, 2009, p. 152).

El desarrollo de estos materiales es un necesario insumo para prevenir el ocultamiento de información y darle coto a la irresponsabilidad de quienes estén en la administración pública. El capital social, que “constituye la panacea para el desarrollo de comunidades con potencialidades de asociación y con gran capacidad para participar y crear redes a fin de resolver la satisfacción de sus necesidades” (Scarbay, 2005, p. 61), puede ser potenciado por medio de políticas públicas que lleven a la creación de ciudadanos con los conocimientos básicos necesarios para crear y alimentar los gobiernos electrónicos, como nos puede exponer el modelo de desarrollo apalancado en las tecnologías de la República de Estonia:

The third, more digital-society-related layer of Estonian DG is that of the “Tiger Leap” program (tiigrihüpe), an overall e-access program for citizens including, importantly, education in schools and later also access for senior citizens. This happened somewhat in parallel with the creation of Estonian e-Gov, for which universal e-literacy was very helpful, perhaps to some extent a *conditio sine qua non* (Drechsler, 2008, p. 9).

De esta manera, se tiene que el Gobierno venezolano, no cuenta con políticas para poner a disposición de la ciudadanía las ventajas de estos mecanismos de gobernanza electrónica. El Estado limita el uso de internet para programas asistencialistas y algunos trámites administrativos. No existe integración en portales del Estado, ni atención constante, ni mayores ofertas para el ciudadano. Según encuestas ya en 2018 un 58% de los venezolanos aseguraban hacer trámites en la red con el gobierno y un 88% la utilizaba por sus correos, un 87% por sus operaciones bancarias y un 83% decían utilizarla para noticias (Tendencias digitales, 2018). Esto expone cierta instrumentalización del medio para fines lejanos a la transparencia. Es decir, la internet es de utilidad para facilitar algunas gestiones de índole personal, pero no para fomentar la transparencia en la gestión pública.

5. REFERENCIAS

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Gaceta Oficial N° 5.453, 24 de marzo de 2000 (reimpresión de la Gaceta Oficial N° 36.860 del 31 de diciembre de 1999). Primera enmienda, Gaceta Oficial N° 5.908 extraordinario del 19 de febrero de 2009.

Drechsler, W (2008). *Pathfinder: e-Estonia as the B-version. EJournal of eDemocracy and open government*, 10 (2). 1-22. Recuperado en: <https://jedem.org/index.php/jedem/article/view/513>

- Matheus, M. y M. Romero (enero-junio, 2001). Del Federalismo incongruente a la Estructura Unicameral en Venezuela. *Revista Venezolana de Ciencia Política*, 19. 91-105.
- Ronchi, A. (2019). e-Participation. In: e-Democracy. *Ejournal of edemocracy and open government* Recuperado en. https://doi.org/10.1007/978-3-030-01596-1_3
- Segovia, A. (2019) Propuesta de modelo para la evaluación de la transparencia basada en la accesibilidad a documentación básica sobre gestión pública local. *Provincia*, 39, especial. 137-156. Recuperado en: <http://www.saber.ula.ve/handle/123456789/46901>
- Shenoy, A, D. Jeong y L. Zimmermann. (2018) Are Transparency and Accountability Enough? Open Corruption and Why it Exists. *Economics*. Recuperado en: https://economics.ucsc.edu/Documents/uk_permalink.pdf
- Tendencias Digitales (2018). *Penetración y usos de internet en Venezuela*. Caracas, Venezuela: Recuperado en: <https://tendenciasdigitales.com/web/wp-content/uploads/2018/04/Penetración-y-usos-de-internet-en-Venezuela-2018.pdf>
- Transparencia Venezuela (2011). *Informe Regional del Estado de Situación de Acceso a la Información Pública*. Recuperado en: <https://transparencia.org.ve/project/informe-regional-del-estado-de-situacion-de-acceso-a-la-informacion-publica/>
- Transparencia Venezuela (2011). *Indicadores de Transparencia en las Gobernaciones (ITG), Manual de Aplicación*. Recuperado en: <https://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2016/06/6.-Manual-de-aplicacion-ITG-Julio-2011-1.pdf>
- Transparencia Venezuela (2015). *En Venezuela se legaliza la opacidad dentro de la administración pública*. Recuperado en: <https://transparencia.org.ve/project/en-venezuela-se-legaliza-la-opacidad-dentro-de-la-administracion-publica/>
- Transparencia Venezuela (2017). *Índice de Transparencia municipal*. *Transparencia Venezuela*. Recuperado en: <https://transparencia.org.ve/project/indice-transparencia-municipal-2017/>
- Transparencia Venezuela (2020). *Informe: Índice de Percepción de la Corrupción 2020*. Recuperado en. <https://transparencia.org.ve/project/informe-indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2020/>
- Unidad de Acceso a la Información Pública (2014). *Instructivo de transparencia activa versión 1.0-2014*. Montevideo, Uruguay. Unidad de acceso a la información pública. Gobierno de la República Oriental del Uruguay. Recuperado en: <https://www.gub.uy/unidad-acceso-informacion-publica/sites/unidad-acceso-informacion-publica/files/documentos/publicaciones/Instructivo%2Bde%2Btransparencia%2Bactiva%2Bv1.0.pdf>

6. ANEXO-PROPUESTA

		Fecha y hora de búsqueda	Plan de desarrollo	Informe de gestión ejecutiva del año anterior	POA vigente	Presupuesto año en curso	Informe de gestión del CLPP del año pasado	Totales
Gobernación Est. Mérida								
Consejo Legislativo								
Municipio Libertador	A							
	C							
Municipio Alberto Adriani	A							
	C							
Municipio Andrés Bello	A							
	C							
Municipio Antonio Pinto Salinas	A							
	C							
Municipio Aricagua	A							
	C							
Municipio Arzobispo Chacón	A							
	C							
Municipio Campo Elías	A							
	C							
Municipio Caracciolo Parra Olmedo	A							
	C							
Municipio Cardenal Quintero	A							
	C							
Municipio Guaraque	A							
	C							
Municipio Julio César Salas	A							
	C							
Municipio Justo Briceño	A							
	C							
Municipio Miranda	A							
	C							
Municipio Obispo Ramos de Lora	A							
	C							