



Tecnologías de la Información y Participación Ciudadana en el Municipio Venezolano: Un Análisis Normativo

Jennifer Fuenmayor Carroz

*Instituto de Investigaciones Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
de la Universidad del Zulia- Maracaibo-Venezuela*

Flor María Ávila Hernández

*Instituto de Filosofía del Derecho "Dr. J. M. Delgado Ocando"
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*

Resumen: La Constitución de 1999 establece el derecho de los ciudadanos a participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes. Para hacer efectivo el derecho a la participación debe existir un adecuado flujo informativo del Estado a los ciudadanos y viceversa, por medio del cual el primero logre comunicar su gestión, rinda cuentas y en consecuencia, puedan los ciudadanos efectivamente incidir en la formación, gestión y evaluación de las políticas públicas locales. Se establecen algunas propuestas a nivel de la gerencia de la administración pública municipal que garanticen un adecuado proceso informativo, tomando en cuenta las novedosas tecnologías de la información y la comunicación.

Palabras clave: Participación ciudadana, proceso informativo, gerencia, cultura, Constitución de 1999, municipio, comunicación, tecnologías de la información.

Abstract: The 1999 constitution establishes the citizen's right to freely participate in public affairs, be it directly or through its representatives. In order for this right to be effective there has to exist an adequate flow of information from the State to its citizens and viceversa. The State needs to communicate how it administers its policies and how it can be accountable for them, so that citizens can participate in the flow of information, implementation of policy and evaluation of local public policy. This article presents some proposals that deal with municipal public administration at the managerial level in order to guarantee an adequate information process, taking into account the new information and communication technologies.

Key words: Civic participation, informative process, management, culture, Constitution of 1999, municipality, communication, information technologies.

Introducción

En el presente estudio nos proponemos analizar el derecho a la participación, así como los diversos mecanismos de participación ciudadana contemplados en la novísima Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del 30 de diciembre de 1999 y en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, a fin de conocer el basamento jurídico vigente, que permite el ejercicio del referido derecho. Asimismo, estableceremos ciertas propuestas que conduzcan a crear las condiciones materiales, para un adecuado flujo informativo entre la Administración Pública Municipal y la sociedad civil, considerando las novedosas tecnologías de la información y comunicación. Lo anterior es dentro del contexto del paradigma de la nueva gerencia pública, con el propósito de facilitar y propiciar la participación ciudadana.

Podría afirmarse que desde los inicios del periodo democrático, la Constitución del 61 consagró un modelo de Estado democrático y social de derecho, que descansaba sobre la tesis de la soberanía popular, y un modelo de gobierno fundamentalmente representativo; que si bien no impedía la participación directa del individuo en el ejercicio del poder político, tampoco la favorecía o propiciaba. Situación que aprovecharon los partidos políticos, las corporaciones que detentaban el poder económico y las maquinarias burocráticas y clientelares, que distanciaron al ciudadano de la toma de decisiones en los ámbitos político, económico y social, reduciéndolo a la simple condición de depositario del voto popular. Del mismo modo, este modelo estuvo amparado y sustentado gracias a los enormes recursos derivados de la renta petrolera, que posibilitaron consolidar el paradigma tradicional al interior de los partidos políticos y de las instituciones del Estado.

En efecto, como afirma Ávila (1999:19), si bien la sociedad civil, representada por clubes, organizaciones no gubernamentales, vecinos, grupos comunitarios, ecológicos y asociativos, ha hecho emerger al Estado como órgano político-administrativo, éste la ha excluido; relegando al individuo a un mero ente pasivo. Asimismo, la falta de representatividad de los parlamentarios, los procesos de cooptación de los actores políticos y las mediaciones tradicionales (partidos políticos, gremios, sindicatos, organizaciones empresariales), han reducido al ciudadano a un simple cliente de los procesos electorales, al permanecer ajeno a los procesos de toma de decisiones de los

asuntos públicos fundamentales. En consecuencia, la participación ciudadana ha sido exclusivamente formalista.

Por otra parte, el anterior contexto favoreció la aparición de estallidos sociales (27 y 28 febrero de 1989) e intentos de golpes de Estado (4 de febrero y 27 de noviembre de 1992), al poner en evidencia la fragilidad y falta de legitimidad del sistema político venezolano, que reclamaba cambios urgentes y profundos en la democracia.

De este modo, dichas necesidades fueron acogidas principalmente por la COPRE, órgano del Estado encargado de su reforma; el cual, a través de numerosos informes y propuestas, vio sus primeros frutos con el inicio del proceso de descentralización en Venezuela, a partir del año de 1989 y las elecciones directas de los gobernadores y alcaldes en ese mismo año. Todos estos procesos se materializaron gracias a la creación de la Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado (14 de abril de 1989) seguida de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (28 de diciembre de 1989), con sus respectivos reglamentos y la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal en 1989. Dentro de ese marco legal, se propició el impulso del proceso descentralizador que implicó, entre otros aspectos, la transferencia de un conjunto de competencias exclusivas del Poder Público Nacional a los Estados, que se tradujeron en una fuente de ingresos para estos últimos.

En el mismo orden de ideas, uno de los principales objetivos y metas del proceso descentralizador ha sido la prestación eficiente de los servicios públicos estatales y municipales transferidos; lo cual reclamó, indiscutiblemente, una mayor intervención y control por parte de la sociedad civil, como beneficiaria de los mismos, de tal modo que se crearon las bases para una real y efectiva participación ciudadana.

Por otra parte, la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en un intento por crear los mecanismos para acercar el ejercicio del poder político al ciudadano, trajo consigo la inclusión, en nuestro ordenamiento jurídico municipal, de medios novedosos de participación tales como el referéndum consultivo (art. 175), la iniciativa popular para la creación de municipios o parroquias (arts. 20 y 33), el cabildo abierto (art. 171), el requerimiento de la cooperación vecinal para labores de asesoramiento en los concejos (art. 180), la

reconsideración de ordenanzas (art. 176) y el control de la gestión de la actuación del alcalde, a través de referéndum revocatorio del mandato (art. 69).

No obstante la conformación del basamento legal que viabilizó dicha participación, haciendo un balance a 10 años de la puesta en marcha del proceso de descentralización, se podría afirmar que ésta ha sido tímida y precaria. Se reveló la pasividad del ciudadano ante los procesos políticos refrendarios a nivel local, traducida en altos índices de abstención electoral, así como también a los procesos económicos y sociales en la conformación, gestión y control de las políticas públicas, desarrolladas por los gobiernos locales y estatales.

Municipio, participación y gestión

Desde una perspectiva sistémica, puede considerarse al municipio como una institución político-social y territorial compuesta de partes que interactúan entre sí y con el medio externo, para la consecución de determinados objetivos, metas y estrategias (...) El medio externo o entorno del municipio juega un papel decisivo por cuanto facilita o dificulta su acción, a través de la aportación de insumos y la compensación por el logro de resultados. El entorno es fuente y destino del producto de la acción del municipio. En el medio se consiguen los recursos necesarios para obtener productos y servicios, y éstos, después de logrados, vuelven al entorno desde donde se recompensa al municipio por su aporte. El ambiente del municipio está constituido por otros tantos sistemas como el económico, el tecnológico, el sociocultural-político (Ahumada, 1999:62-63).

En su estudio, el autor anteriormente citado distingue entre el municipio clásico y moderno, apuntando que el sesgo fundamental del primero está en los servicios básicos para la comunidad; en cambio, el segundo se orienta a transformarse en activador decisivo de las políticas y estrategias de desarrollo, desde la base territorial y social.

Dentro de este mismo orden de ideas, la participación como intervención en los procesos de toma de decisiones se relaciona con la noción de poder, en términos de la capacidad para asumir opciones que comprometan el destino de una colectividad determinada. Desde esta perspectiva, la participación se define como la capacidad de intervenir en los procesos de toma de decisiones y la ejecución o crítica que su realización implica (Ahumada, 1999:50).

Por último, se puede decir que la gestión se orienta a los resultados del desarrollo. En general, significa ocuparse de algo y hacer funcionar bien una propiedad, un negocio o una institución, influyendo sobre las personas para alcanzar objetivos y metas (...). Una actividad central de la gestión es la comunicación entre los actores involucrados y se despliega desde el Management, el sistema de metas, el sistema organizativo, el sistema de información hasta el de planificación (Ahumada, 1999:60).

La relación Estado-Sociedad

Si el gobierno local se articula estrechamente con su comunidad y se transforma en el representante legítimo de sus intereses, desarrollando las potencialidades de su autonomía y de las relaciones intergubernamentales con los niveles superiores y de las relaciones comunitarias con la base social; en este caso, de acuerdo con Ahumada (1999:69-70) el ejercicio de su rol ejecutivo como gobierno local es pleno. La relación Estado-sociedad se da, entonces, en otras condiciones, y en el proceso de desarrollo y planificación tiene que abrirse una instancia en que se confronten "las ofertas" de los gobiernos central y regional con "las demandas" de la población (...). La cuestión de fondo es la inserción real de los gobiernos locales (representantes de las comunidades locales) en las políticas, planes y proyectos del gobierno nacional, portador de una soberanía más amplia y compleja.

La toma de decisiones es un mecanismo y una función del sistema político, en que se muestran al desnudo los distintos actores, la capacidad y solidez de las instituciones y los grados de consenso o disenso social (...). Los actores del proceso de decisión son los individuos, los grupos y las organizaciones, en sus diversos niveles de diferenciación y especialización de funciones y estructuras (Ahumada, 1999:70).

El derecho a la participación

La novísima Constitución de la República Bolivariana de Venezuela contiene un articulado extenso, en materia de derechos políticos fundamentales (Capítulo IV "*De los Derechos Políticos y del Referendo Popular*", Título III "*De los Deberes, Derechos Humanos y Garantías*"), dentro de los cuales el referido a la participación ocupa un lugar principal; todos ellos orientados a garantizar el status del

individuo en un sistema democrático-participativo. Asimismo, el ejercicio efectivo de estos preceptos está dirigido a realizar el orden de valores del Estado social y democrático de derecho y justicia propugnado por el Constituyente patrio.

Cabe destacar que este nuevo marco jurídico, si bien mantiene en su contenido esencial a varios de los derechos y principios proclamados por el Constituyente del 61 y que conformaban tradición jurídica en el país, introduce normas innovadoras en el ámbito de participación ciudadana.

El artículo 62 de la Constitución establece expresamente el derecho a la participación, en los siguientes términos:

Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho a participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes electos. La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.

De manera general, la anterior disposición consagra el derecho de los ciudadanos a participar *libremente* en los asuntos públicos, en las esferas política, económica y social. Como lo señala expresamente el Constituyente, dicha participación puede ser directa (a través de mecanismos de consulta popular) o indirecta (mediante los representantes) y fundamentalmente libre; lo cual significa, a nuestro juicio, aquella desarrollada mediante el libre albedrío o voluntad del sujeto, sin estar sometida a presiones o a coerciones externas de cualquier clase.

Por otra parte, el artículo 70 de la Carta Magna establece los mecanismos para el ejercicio directo de la participación popular:

Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad. Esta Constitución y las leyes establecerán las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo.

Las anteriores disposiciones constitucionales evidencian que el ejercicio del derecho a la participación puede ser desplegado en forma directa, a través de los institutos de democracia como los referendos, la iniciativa popular legislativa, constitucional o constituyente, la consulta popular y el cabildo abierto entre otros; por medio de los cuales los ciudadanos pueden expresar su libre voluntad sobre diferentes aspectos en el ámbito político, sin intermediarios y en el ejercicio inmediato del poder soberano. Así, por ejemplo, mediante el referéndum consultivo, el pueblo está facultado para expresar su parecer sobre determinada medida de especial trascendencia nacional, estatal o municipal, implementada o a punto de ser implementada por el gobierno.

No obstante, este derecho a la participación no se limita al espacio político, sino más bien se extiende a los planos económico y social, donde también es posible y necesaria la concurrencia de la voluntad ciudadana para conformar la voluntad general del Estado, en un sistema verdaderamente democrático.

Del mismo modo, el ejercicio de este derecho fundamental puede concretarse en los distintos ámbitos o instancias, en que se encuentra distribuido el poder público; de manera que ésta no se reduce al simple plano nacional, y se extiende a los niveles inferiores de gobierno estatales y municipales. En este sentido, el artículo 158 de la Constitución consagra la descentralización como política nacional que *debe* profundizar la democracia; de manera que acerque el poder público al individuo y cree las condiciones materiales necesarias, que permitan su efectiva realización. En efecto, el Constituyente dispone de modo textual:

La descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales (Artículo 158).

A esto se añade que el artículo 168, además de consagrar al municipio como una unidad política primaria de la organización del poder público, dotada de autonomía administrativa, política, normativa y financiera dentro de los límites establecidos por la propia Constitución y las leyes, señala enfáticamente que las actuaciones del mismo en el ámbito de sus competencias se cumplirán “incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados, en forma

efectiva, suficiente y oportuna", de conformidad con la ley. Por su parte, el artículo 178 constitucional establece como deber del municipio la promoción de dicha participación.

De este manera, las disposiciones antes indicadas reafirman la voluntad del Constituyente en fomentar el ejercicio de la participación popular a través de la iniciativa, diseño, desarrollo y control de las políticas públicas, a ser implementadas por una de las instancias del poder político más cercana al ciudadano; o sea, el municipio. Esto, sin duda alguna, tiende a la realización de la democracia material o económica; según la cual, el individuo tiene a derecho a participar no sólo mediante el acceso y disfrute de los bienes y servicios sociales, tales como educación, cultura, salud, entre otros, si no también en la búsqueda e iniciativa de las soluciones al interior de su comunidad, para satisfacer las condiciones materiales que exige una vida digna. Asimismo, el artículo 173 de la Constitución establece una instancia administrativa local todavía más próxima al ciudadano: las parroquias. Sus creación deberá atender a la iniciativa vecinal o comunitaria, con el objeto de proveer a la desconcentración de la administración del municipio, la participación ciudadana y la mejor prestación de los servicios públicos.

Sobre la base de las ideas anteriormente expuestas, el Constituyente en el artículo 184 de la Carta Magna faculta al legislador para crear los mecanismos flexibles y necesarios, que posibiliten la descentralización y, con ésto, la transferencia de la gestión de algunos servicios públicos fundamentales de los Estados y municipios a las comunidades y grupos familiares organizados, mediante convenios, cuyos contenidos estarán orientados por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad.

De igual manera, la referida norma consagra la colaboración de las comunidades y ciudadanos, mediante las asociaciones de vecinos y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales encargadas de la elaboración de los planes de inversión; así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción.

Por otra parte, se establece la participación popular en los procesos económicos al estimular las expresiones de la economía social, como cajas de ahorro, cooperativas, mutuales y otras formas asociativas, así

como la participación de los trabajadores y comunidades en la gestión de las empresas públicas, mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios.

Del mismo modo, el legislador podrá establecer la creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, comunidades, barrios y vecindades, a fin de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estatales, así como el desarrollo de procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estatales y municipales.

El derecho a la información

Otros de los derechos fundamentales que hoy cobran mayor relevancia en la sociedad son los referentes a comunicar y a recibir información.

En el contexto de esta nueva sociedad digital, como refiere Pérez Luño (1989:138), "la libertad personal y las posibilidades reales de intervenir en los procesos sociales, económicos o políticos se hallan determinadas por el acceso a la información".

El surgimiento de un público cada vez más enterado demanda una mayor diversificación de la información, así como poder acceder directamente a las fuentes. De este modo se explica que la posesión o no de datos puede comprometer la igualdad de los individuos en la sociedad de la información, puesto que las condiciones tecnológicas y de acceso a las innovaciones pueden ser factores que comprometan seriamente la paridad de circunstancias entre las personas. Dicha desigualdad deriva básicamente por una diferencia de acceso a la información y a las novedades tecnológicas, ocasionada, entre otros factores, por la imposibilidad de costear un sistema informático, la falta de electricidad o de servicios básicos de telefonía y el analfabetismo informático.

Con relación a los derechos informativos, el Constituyente de 1999 establece el de la libertad de expresión, con gran trayectoria en nuestra historia y que aparece por primera vez en la Carta Magna de 1811, perdurando en todo el recorrido constitucional hasta el presente, en los siguientes términos:

Todos tienen derecho a expresar libremente sus pensamientos, sus ideas u opiniones de viva voz, por escrito o mediante cualquier otra forma de expresión,

y de hacer uso para ello de cualquier medio de comunicación y difusión, sin que pueda establecerse censura... (Artículo 57).

Y el artículo 58 agrega el derecho fundamental de las personas a la información oportuna, veraz e imparcial así como a la réplica y a la rectificación por informaciones inexactas o agraviantes, que reza lo siguiente:

La comunicación es libre y plural, y comporta los deberes y responsabilidades que indique la ley. Todos tienen derecho a la información oportuna, veraz e imparcial, sin censura, de acuerdo a los principios de esta Constitución, así como a la réplica y a la rectificación cuando se vean afectados directamente por informaciones inexactas o agraviantes. Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a recibir información adecuada para su desarrollo integral.

De este modo, el derecho a recibir información lleva implícito el derecho a comunicarla; esto es, a la transmisión y difusión de hechos verificables u objetivos. Igualmente, el derecho a recibir información se traduce en el de no ser perturbado por los poderes públicos en el acceso a la información disponible y además se protege al buscador inquieto de datos.

De manera general, el derecho a la información comprende dos preceptos básicos: el de comunicar y el de recibir información, ambos basados en el principio de la libre expresión del pensamiento, ideas y opiniones.

A nivel individual, el derecho a comunicar configura la facultad clásica de transmitir libremente y por cualquier medio, toda clase de ideas, opiniones y pensamientos, con las solas restricciones y límites establecidos por la constitución y las leyes.

Con relación al derecho a comunicar o informar, como prerrogativa de los medios de comunicación social, éste se basa en el principio de igualdad del servicio público. Eso supone que éste no puede ser monopolio de gobierno ni de sectores económicos determinados; sino, por el contrario, debe darle cabida en similitud de condiciones y oportunidades a las diversas fuerzas sociales.

Sobre el derecho a recibir información, éste es fundamental y autónomo que impone un deber de abstención y de no interferencia de los poderes públicos en dicho proceso. El titular de ese derecho es cada uno de los ciudadanos y el objeto es la "información disponible". En virtud de ello, los individuos tienen derecho a acceder a la información disponible socialmente.

A nivel del poder público, se puede afirmar que toda la información está en el mercado de los datos disponibles, a menos que se diga lo contrario. Por ejemplo, cuando se está en presencia del secreto de Estado, de documentos calificados como confidenciales o reservados por la administración (art. 59 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), entre otros. De manera, pues, que toda la información que generan los órganos del poder público es disponible socialmente.

Otro derecho que debe considerarse comprendido dentro del derecho a la información es el de acceso a la fuente informativa. En este sentido, el Constituyente consagró el principio del acceso universal a la información en el artículo 108.

De igual forma, la Constitución establece en el artículo 143, el deber o función de las administraciones públicas de notificar oportuna y verazmente a los ciudadanos sobre el estado de las actuaciones, en las cuales estén directamente interesados así como al conocimiento de las resoluciones definitivas. Esta obligación se deriva del principio de transparencia de la administración pública y de la publicidad propia de sus actuaciones.

Al respecto el artículo 141 dispone:

La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

En la referida disposición, se consagra también el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos. Este precepto tiene como límites admisibles la seguridad interior y exterior del Estado, la investigación criminal y la intimidad de la vida privada, obviamente previstos en una ley; porque se establece expresamente el principio de reserva legal, para la restricción de este derecho fundamental al acceso. Con relación a la justificación de este precepto, la entrada a la información administrativa representa un instrumento de control sobre la administración. De ahí que guarde relación directa con el de la "transparencia administrativa"; según el cual, el ciudadano debe conocer lo que hace la administración. Esto se concatena con el contenido del artículo 66 de la Carta Fundamental que establece que "los electores tienen el derecho a que sus representantes rindan cuentas

públicas, transparentes y periódicas sobre su gestión, de acuerdo al programa presentado”.

Por otra parte, el artículo 108 constitucional consagra el deber del Estado de crear servicios públicos informativos, con el fin de lograr que la población tenga un acceso universal a la información.

En consecuencia, para que el Estado social y democrático de derecho pueda cumplir con sus funciones, entre ellas la formación ciudadana, debe garantizar servicios públicos o sociales básicos, en los que se encuentran los de información. Es por ello que el artículo 108 prevé la obligación del Estado de garantizar estos servicios, a fin de permitir el “acceso universal a la información”.

Sobre la base de las ideas antes expuestas, el reconocimiento de los derechos informativos implica la conformación de una comunicación pública y libre, presupuesto de los procesos democráticos; sin la cual, la comunicación quedaría vacía.

La participación ciudadana: Un caso ilusorio en los municipios venezolanos

La consagración de los derechos a la participación no garantiza la efectiva realización de los mismos. De esta forma, la gran mayoría de los mecanismos de participación requieren que el ciudadano esté adecuadamente informado, de manera que éste pueda colaborar “libremente”.

Así, por ejemplo, mecanismos de participación como el referéndum y la reconsideración de ordenanzas, evidencian la necesidad de un flujo informativo importante desde el poder público municipal hacia la colectividad. En efecto, para poder intervenir en procesos de reconsideración o consulta sobre instrumentos legales, se precisa conocer su contenido.

Sin embargo, la realidad municipal patentiza un desconocimiento de la mayoría de la colectividad sobre el ordenamiento jurídico local, poco o casi nulo debate público sobre el mismo y, más aún, escaso alcance divulgativo de las ordenanzas locales. Las ordenanzas municipales se publican en la Gaceta Oficial del municipio (art.4 L.O.R.M.), algunas de ellas elaboradas en la Imprenta del respectivo municipio o del Estado al cual pertenece, lo que tiene un alcance muy limitado y de difícil acceso. Asimismo, ninguna de estas leyes se

difunden a través de los medios de comunicación social, los cuales están al alcance de la mayoría de la población.

Sin duda alguna, lo anterior menoscaba las posibilidades reales de participación. Sin estas condiciones mínimas de acceso a la información, dichos mecanismos pueden resultar ilusorios o meramente formales.

En cuanto al cabildo abierto, si bien por su configuración podría ser un canal libre y directo para el intercambio de información entre el gobierno y la comunidad, en muchos casos éstos han sido mediatizados por los partidos políticos, o resultan en más oportunidades para la publicidad oficial; por lo que se cuestiona su efectividad como instrumento de diálogo entre la comunidad y el gobierno.

El nuevo tipo de cultura y el nuevo modelo de gerencia en la administración pública

Se procura identificar una gerencia pública que se adapte a las necesidades actuales y que sea capaz de manejar los problemas del futuro. Esto incluye la capacidad para gerenciar efectivamente las organizaciones públicas y concebir, orientar, implementar y evaluar las reformas. Es por ello que se percibe al sector público como una organización que está en un constante aprendizaje en aras de mejorar continuamente; lejos de implementar un modelo particular de gerencia pública.

No existen modelos pre-establecidos; el cambio debe enraizarse en la configuración específica de la historia, las tradiciones y estructuras constitucionales y legales, las fuerzas político-administrativas, las perspectivas económicas y sociales, y la posición internacional del país (Ormond y Löffler, 1999:144).

De acuerdo con Ormond y Löffler (1999:146-147) se puede concebir a la nueva gerencia pública como la unión de dos diferentes corrientes de ideas. La primera deriva de la nueva economía institucional, que discute principios administrativos como la contestabilidad, la elección del usuario, la transparencia y una estrecha focalización en las estructuras de incentivos. La segunda corriente se desprende de la aplicación de los principios gerenciales del sector empresarial privado al sector público. Asimismo, una visión menos restringida percibe a la nueva gerencia pública, como una respuesta racional a algunas presiones que confrontan los gobiernos; al

considerar que debido a la globalización las presiones son similares en todos los países.

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, lo cual es la clave para entender el cambio histórico (North, 1995:13).

Dentro de este mismo orden de ideas, las instituciones son una creación humana. Evolucionan y son alteradas por humanos; por consiguiente, nuestra teoría debe empezar con el individuo (North, 1995:16).

Las teorías, en las ciencias sociales según North (1995:23), han adolecido de la comprensión sobre lo que es la coordinación y la cooperación humanas. La especulación en el terreno de dichas ciencias descansa, implícita o explícitamente, en conceptos de la conducta humana; la motivación de los actores es más compleja (y sus preferencias menos estables). Los individuos eligen con base en modelos derivados subjetivamente, que divergen entre los individuos en tanto que la información que reciben los actores es tan incompleta, que en la mayoría de los casos estos modelos subjetivos no muestran tendencia alguna a converger. Únicamente cuando entendemos estas modificaciones en la conducta de los actores, podremos encontrar sensatez en la existencia y estructura de las instituciones y explicar la dirección del cambio institucional (North, 1995:31).

En nuestra interacción diaria con los demás, sea en la familia, en nuestras relaciones sociales externas o en actividades de negocios, la estructura que rige está abrumadoramente definida por medio de códigos de conducta, normas de comportamiento y convenciones. Debajo de estas limitaciones informales se encuentran reglas formales, que rara vez son fuente obvia e inmediata de interacciones diarias (North, 1995:54).

De acuerdo con North (1995:55) las limitaciones informales provienen de información transmitida socialmente y son parte de la herencia que llamamos cultura. North la define como la transmisión de una generación a la siguiente, por la enseñanza y la imitación, de conocimientos, valores y otros factores que influyen en el lenguaje,

para cifrar e interpretar los datos que los sentidos están proporcionando al cerebro.

A corto plazo, la cultura (North, 1995:62) define la forma en que los individuos procesan y utilizan la información, por cuya razón puede afectar el modo en que se especifican las limitaciones informales. A largo plazo, la consecuencia del procesamiento cultural de la información es lo que juega un papel importante en la forma incremental, por medio de la cual las instituciones evolucionan. Asimismo, las limitaciones informales derivadas culturalmente no cambiarán de inmediato, como reacción a modificaciones de las reglas formales.

La tensión entre reglas formales alteradas y limitaciones informales persistentes produce resultados que tienen consecuencias importantes, en la forma en que cambian las economías (North, 1995:64-65).

Se deben provocar transformaciones en la administración pública, en términos de eficiencia y equidad; ya que nuestra sociedad así lo requiere. La visión del cambio, en el cual se debe insertar este espacio público, debe inscribirse dentro del paradigma de la complejidad producto de la nueva concepción y visión de la administración pública.

La gerencia del cambio implica un tipo de acción que supone la complejidad: tomar decisiones en medio de la incertidumbre y el azar, tratando de reducir éste a un mínimo, a partir del manejo de la información y mediante la consideración de un cierto número de escenarios posibles (Machado, 1999:72).

Machado (1999:73) distingue los cambios menores de los mayores. Los procesos de cambio normal son procesos menores que se orientan bien sea de manera espontánea o provocada. Se derivan de la estructura social y constituyen tan solo procesos de crecimiento y reajuste. Se les consideran cambios organizacionales; referidos a los procesos de calidad, de reingeniería o, incluso, de desarrollo organizacional. A diferencia del anterior, los cambios mayores son aquellos que afectan considerablemente estructuras y organizaciones; es decir, a la institucionalidad. Son órdenes abstractos que afectan las categorías que definen los sistemas. Se refieren al cambio institucional.

A diferencia de las instituciones, las organizaciones son realidades concretas, ordenaciones de recursos humanos, financieros y técnicos. Es por ello que modificar el orden de una organización en la búsqueda de su eficiencia resulta difícil, pero es más sencillo que reformar las instituciones; porque esto significa transformar la estructura social o el

orden en el que las organizaciones actúan. Lo anterior se dificulta aún más, cuando la información necesaria para actuar se encuentra dispersa, la diversidad de conflictos de intereses se acentúa y se requieren para ello instrumentos eficaces de negociación (Machado, 1999:74).

En consecuencia, el problema y los métodos para cambiar las organizaciones son diferentes al problema y los métodos para realizar el cambio institucional; ya que los procesos institucionales no son el producto de una racionalidad técnica, sino de desarrollos históricos que se dan por encima de las voluntades individuales, aún cuando son el producto de la acción humana colectiva. La sociedad, entra pues, en procesos de cambios. No obstante, la distinción entre el organizacional y el institucional no significa que éstos no se puedan combinar (Machado, 1999:75).

Los cambios institucionales no son transformaciones que se hacen por decisión, no son tecnocráticos, organizacionales e instrumentales; son cambios sociales, es decir, replanteamientos en las reglas del juego de una sociedad (Machado, 1999:75).

Bajo la anterior concepción, se reivindica la capacidad de las comunidades para crear sus propias condiciones de superación y participación activa en la resolución de los problemas, ya que serían los beneficiarios de los mismos proyectos que se emprendan en el ámbito municipal.

El nuevo paradigma organizacional en la administración pública

Se ha comenzado a superar el esquema mecánico de la interpretación, aceptando el advenimiento de crisis de paradigmas y de desplazamientos de límites tradicionales. Se reconoce un quiebre histórico y se empieza a admitir la importancia de la multidimensionalidad de la complejidad (Morín, 1990) (Rojas et al, 1999) y la transversalidad que afectan desde lo social hasta las organizaciones empresariales (Rojas et al, 1999:54).

En la búsqueda de la eficiencia y de nuevos modelos de legitimación de la acción del Estado, se intenta una ruptura del modelo burocrático-populista y clientelar, para dar paso a un nuevo modelo de gerencia pública (Brito, 1999:110).

En el contexto del nuevo modelo de gerencia pública se parte de un nuevo tipo de relación entre el poder central y el municipio, en donde

éste adquiere un rol protagónico mucho más fuerte, por estar más cerca del ciudadano y poder atender más eficientemente sus demandas. De allí a que se presione por un cambio en la gestión municipal.

Se percibe el desplazamiento de los límites tradicionales y se comienza a sentir la llegada de un nuevo paradigma dentro de la administración pública, al acrecentarse el debate entre lo que ha sido y lo que puede ser en el mundo de la organización. También existe desconfianza y desilusión en torno al modelo tradicional y se impone la reinterpretación del futuro organizacional, surgen nuevos enfoques para abordar la construcción y dirección de la organización. Las organizaciones se desplazan de lo físico a lo virtual e intangible, de lo administrativo a lo informacional (Rojas et al, 1999:55).

El nuevo paradigma apunta hacia una nueva lógica que enfatiza la calidad, innovación, relaciones colaborativas, trabajo en equipo, horizontalidad de las relaciones y democratización en los procesos de toma de decisiones, del nuevo estilo de gestión del municipio. Eso es en virtud del nuevo papel que éstos han ido asumiendo en pro de una mejor prestación de servicios y una mayor contribución a los procesos vinculados al desarrollo local. Se debe propiciar una gestión abierta a la participación en donde muchas de las tareas que hasta ahora han sido privativas de la gestión interna del municipio, deben ser compartidas a la luz del nuevo paradigma de la gerencia pública con los demás actores de la comunidad local. Esto es lo que Jara Males (et al, 1999) ha denominado *la participación social local*.

La capacidad de innovación, que implica lógicamente el desarrollo de nuevos servicios y la obtención de una mejor calidad, no dependerá solamente de la inversión material sino básicamente de la calidad, pertinencia y oportunidad de la inversión inmaterial. Estas se encuentran asociada a las personas, al sistema de relaciones interpersonales que configuran la realidad organizacional y a la cultura que mediatiza los aspectos formales de la organización, con el procesamiento subjetivo de éstos; que son los que finalmente inciden en la lógica interna operativa de cualquier organización (Jara et al, 1999:3).

La comunicación entre el gobierno y la ciudadanía dentro de esta nueva concepción de cambio tiene que ser participativa, abierta, democrática, multidireccional, horizontal, descentralizada e integradora (Rota, 1996:67).

Se entiende a la comunicación como los procesos, normalmente intencionales, para hacer común visiones, pensamientos, emociones y sentimientos, en dimensiones personales, grupales, corporativas o sociales, independientemente que estén orientadas al ocio o al negocio (Rojas y Arapé, 1999:12).

La creciente importancia de la información y de la comunicación, la virtualización de las organizaciones, la complejidad del cambio y de las nuevas ideas, y un crecimiento de las incertidumbres y las paradojas, así como de la acción direccionadora de la comunicación, parecen haber sorprendido y desnudado a la gerencia tradicional (Rojas et al., 1995) (Rojas et al., 1999:56).

Las tecnologías de la información: herramienta necesaria dentro de la administración pública

Un estudio realizado por Villalobos y Méndez (1998:58) para el sector universitario, reveló que dentro de las razones del déficit comunicacional está la ausencia de una política y de un marco conceptual de la comunicación; una estructura gerencial ineficiente; debilidades en materia tecnológica; trabas cualitativas en la relación emisor-receptor; la permanencia de una estructura organizacional piramidal que no estimula la formación de redes de comunicación, que fomenten el intercambio de información.

Esta diversidad de conflictos también afectan seriamente la comunicación dentro del municipio entre el alcalde y las comunidades. Encontramos también dentro de la administración pública a unos ciudadanos que no participan, ni contribuyen en la solución de los problemas que aquejan a sus comunidades, pérdida de credibilidad y confianza en el gobierno; lo que ha originado el desarrollo de una relación antagónica entre las autoridades y la ciudadanía.

La ausencia de información, la falta de enlace entre el gobierno y la comunidad, plantea la necesidad de implementar los canales de comunicación y participación adecuados dentro del municipio.

Jennifer Fuenmayor Carroz y Flor María Ávila Hernández, "Tecnologías de la Información y Participación Ciudadana en el Municipio Venezolano: Un Análisis Normativo", Convergencia N° 22, 2000, ISSN 1405-1435, UAEM, Toluca, México.

Este nivel de gobierno debe diseminar todos los datos necesarios por canales apropiados e instaurar, siguiendo a Rota (1996:67), una política de puertas abiertas que dé fácil acceso a la gente que lo necesite.

Hoy, el mundo está presenciando la transición desde un ejecutivo encerrado en su oficina, pensando todo el día, protegido por filtros secretariales y con un staff de altos asesores y ejecutivos (que piensan juntos, leen documentos y ven informes, estructuran una agenda cerrada) a un directivo que se expresa a través de nuevos perfiles, ideas-fuerza, compromisos y rutas de cambio (Ahumada, 1999:73).

Por lo anterior, se necesita un liderazgo que opte por la informalidad, por la agenda abierta, que actúe como agente de cambio de las estructuras, que establezca alianzas, convenios y compromisos con todo tipo de personas y agentes ligados directa o indirectamente a la organización, que tenga un pensamiento estratégico con capacidad para gerenciar la complejidad (Ahumada, 1999:73-74).

La propuesta de una política de puertas abiertas es tecnológicamente más fácil de implementarse actualmente en nuestra sociedad, la cual se ha virtualizado. Tal como lo plantea Rojas (et al., 1995:365) uno de los signos característicos de estos tiempos es nuestro ingreso a la dimensión de la virtualidad, al juego entre ésta y la realidad. Si estamos ante el advenimiento de organizaciones y empresas virtuales, no hay razón para no pensar en una gerencia o management virtual.

Las organizaciones requieren hoy soluciones sinérgicas a través del diálogo continuo entre los actores internos y externos, que participan en la organización y conforman su cultura. Lo que también quiere decir que la articulación entre gerencia de cambio y rumbo, es una condición necesaria y posible gracias al uso de redes de información; dando paso a una dirección adecuada, con nuevas ideas, con nuevas maneras de hacer las cosas; innovando y aprendiendo permanentemente (Caballero, 1998:9-10).

Es por ello, que se debe crear una red o muchas redes dentro del municipio. Se entiende por red: "individuos hablando unos con otros, compartiendo ideas, información y recursos. Lo importante no es la propia red, el producto acabado, sino el proceso para llegar a él: la comunicación que crea los enlaces entre los individuos y los grupos de individuos (...) las redes sirven para fomentar la auto-ayuda, para intercambiar información, para hacer evolucionar la sociedad, para mejorar la productividad y la vida del trabajo y compartir los recursos. Están estructuradas para transmitir información de un modo más rápido, con más alto contacto y mayor eficiencia energética que cualquier otro proceso de los que conocemos" (Villalobos y Méndez 1998:61).

No se puede hablar de tecnologías de la información en la actualidad, sin hablar del auténtico catalizador y clave en la popularización de las mismas: Internet, conocida como la red de redes, que no es más que un conjunto enorme de ordenadores y redes interconectados bajo premisas globalizadoras, superando las barreras de naciones (...), instrumento que ha democratizado o liberalizado los intercambios de información, alcanzando en un periodo muy breve un desarrollo realmente espectacular (Cuesta, 1998:233).

Con el uso de esta novedosa herramienta y forma de trabajo y de comunicación se acercará el alcalde a sus comunidades y viceversa; logrando así la celeridad en los procesos de toma de decisiones y de trabajo en equipo, además de cultivarse una relación mucho más abierta y participativa. De esta manera, el alcalde conocerá mucho más rápido los problemas de sus comunidades, al establecer así prioridades y vincular a la misma gente en la resolución de los mismos. El municipio deberá crear un página web de sencillo acceso a los usuarios, donde se les facilite a los mismos toda la información adecuada y necesaria sobre la historia del municipio, funciones, prioridades, recursos humanos, económicos y financieros, proyectos en ejecución, entre otros aspectos.

Por medio del internet se agiliza el uso de la mensajería, la cual consiste en la transmisión de mensajes entre los diferentes usuarios del sistema, citando de manera especial el uso del correo electrónico. Éste puede definirse como el intercambio de mensajes escritos entre dos o más personas, al utilizar un soporte electrónico y una red de comunicaciones. De esta manera, el alcalde y sus comunidades se podrán comunicar sin la presencia física; la capacidad de respuesta al usuario será casi inmediata, ya que la autoridad podrá destinar un espacio de su tiempo a leer los mensajes y retroalimentarlos.

Los sistemas de videoconferencia también representan otra opción para mejorar el flujo de la información y la comunicación entre el gobernante y su gente. Se puede definir la videoconferencia como un servicio que permite mantener reuniones virtuales entre dos o más ubicaciones físicas, mediante la transmisión de voz e imágenes utilizando tecnología digital (Cuesta, 1998:231).

En el caso de la videoconferencia se transmite voz e imagen, y se establece una conversación múltiple por lo que es altamente ventajoso incorporarlo como una tecnología muy novedosa, que facilitaría el

acceso a la comunicación e información entre las partes interesadas; por lo que se debe pensar en esta alternativa en el manejo del espacio público.

El municipio puede, además, instalar computadoras de uso gratuito en sitios claves, como la creación de una oficina dentro de la alcaldía, o en bibliotecas públicas, universidades, escuelas y otros centros públicos, con el fin de facilitar el acceso público a las bases de información, entrar así a su página web y al correo electrónico para dar opiniones, quejas y comentarios.

Para usar estas novedosas tecnologías de la información, es necesario proporcionar al usuario, es decir a la comunidad, asesoría y capacitación; considerando que, a pesar del enorme costo inicial que ésto implicaría, los resultados y beneficios superarán a los costos de la instalación y operación de las computadoras.

Otra alternativa viable sería utilizar uno o dos canales de cablevisión, para propósitos de información y comunicación pública. Un canal puede destinarse exclusivamente a servicio público, para que diversos grupos puedan ocupar los medios electrónicos de difusión. Otro canal puede destinarse a servicios gubernamentales, por el que pueden transmitirse en vivo desde reuniones del cabildo o consejo municipal, debates públicos entre funcionarios y ciudadanos, hasta reportajes simples sobre diversos programas de gobierno y actividades de la comunidad (Rota, 1996:68-69).

Se puede proponer también la creación de una línea telefónica directa con el alcalde, en donde dos días por semana y durante un lapso de dos horas atienda en forma personal las llamadas de los ciudadanos, para escuchar las quejas, críticas e inquietudes, estableciéndose así un contacto directo entre ambas partes. Esta alternativa ha sido tomada de la experiencia del primer gobierno democrático de la Ciudad de Asunción (1991-1996), la cual ha arrojado muy buenos resultados en materia de participación ciudadana (Monte, 1999:6).

Dentro de este contexto, y siguiendo el estudio de Monte (1999), se pueden realizar también audiencias radiales; o sea, programas por radioemisoras donde cualquier ciudadano participe, bajo la modalidad del sistema denominado micrófono abierto. Dicha modalidad se propone como objetivo: 1) Recibir todo tipo de reclamos, quejas e inquietudes ciudadanas y 2) informar sobre programas y actividades

municipales, educación cívica, urbana y ambiental, con la participación del alcalde.

Se visualiza un gran cambio dentro del municipio, con la incorporación de las tecnologías de la información anteriormente consideradas. Las tendencias indican que el futuro comunicacional se parecerá poco al presente (Abdel-Malek et al., 1982; Gaudin, 1988; Sharp et al., 1988; Toffler, 1980, 1991). Las diferencias entre el futuro y el presente serán mayores que las que relacionan el presente con el pasado (Rojas y Arapé, 1999:12).

Un comentario final

Es imprescindible hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a ser informados por la administración pública. En efecto, no es posible la participación activa del ciudadano en la actual sociedad digital o cibersociedad, donde la información es un bien, un producto y un insumo necesario para la toma de las decisiones organizacionales, sin que él mismo sea adecuadamente enterado por los órganos del poder público, encargados de incentivar, implementar y ejecutar las políticas públicas.

Es menester comenzar a cambiar el paradigma cultural de la no-participación de la sociedad civil, a uno en el cual el ciudadano sea el protagonista conjuntamente con los órganos del Estado. Dicho cambio deberá ser impulsado a través de la educación y las políticas informativas de las instituciones estatales.

Para participar es necesario acercar el poder al ciudadano, a través de una transformación institucional como garantía del cambio, incorporando las novedosas tecnologías de la información.

jffuenmayor@yahoo.com

fmavila@iamnet.com

Recepción: 05 de junio del 2000.

Aceptación: 10 de julio del 2000.

Bibliografía

Ávila, Flor (1998), *El proceso informativo como elemento clave para la participación ciudadana en el marco del proceso de reforma del Estado Venezolano*, Ponencia presentada en el III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, España del 14 al 17 de octubre.

- Ahumada, Jaime (1999), "El gobierno y la administración pública local en los escenarios de la descentralización", en *Trimestre Fiscal*, núm. 68, México: Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec).
- Brito, Dionicio (1999), "Descentralización y financiamiento de los municipios en Venezuela", en *Revista Venezolana de Gerencia*, núm. 9, Maracaibo, Venezuela: Universidad del Zulia.
- Caballero, Sybil (1998), "Estrategias de mercadeo en el ciberespacio", en *Cuadernos del CENDES*, Serie Temas de docencia, núm. 4, Caracas, Venezuela: Universidad Central de Venezuela.
- Cuesta, Félix (1998), *La Empresa Virtual*, Madrid: Editorial McGraw-Hill.
- Jara Males y otros (1999), *Modernización, Gestión Municipal y Cultura Organizacional: Opiniones desde el Municipio*, Ponencia presentada en el IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en México, D.F. del 19 al 22 de octubre.
- Machado, Clemy (1999), "Hacia un nuevo reto en la reforma del Estado: la gerencia para el cambio institucional", en *Ciencias de gobierno*, núm. 5, Maracaibo: Instituto Zuliano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales.
- Monte, Raúl (1999), *Transparencia y participación ciudadana en el primer gobierno democrático de la ciudad de Asunción (1991-1996)*, Trabajo presentado en el curso: Relaciones Fiscales Intergubernamentales y Gestión Financiera Local, organizado por el Instituto del Banco Mundial –WBI– en colaboración con el Instituto de Estudios Superiores en Administración IESA, en Caracas del 7 al 16 de junio.
- North, Douglas (1995), *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Ormond y Löffler (1999), "Nueva gerencia pública: ¿qué tomar y qué dejar?", en *Reforma y Democracia*, núm. 13, Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Pérez Luño, Antonio (1989), "Los derechos humanos en la sociedad tecnológica", en *Cuadernos y debates*, núm. 21, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Rojas y otros (1995), "Comunicación y Empresa: hacia una teoría del postmanagement", en *Revista de Ciencias Sociales* (RCS), vol. 1, núm. 2, Maracaibo: Universidad del Zulia.
- Rojas, Vera y Copello Arapé (1999), "En dirección a la Postcomunicación", en *Telos*, núm.1, Maracaibo: Universidad "Dr. Rafael Belloso Chacín".
- Rojas y otros (1999), "Comunicación, Gerencia y Futuro: Una interpretación posmoderna", en *Revista Venezolana de Gerencia*, núm. 9, Maracaibo: Universidad del Zulia.
- Rota, Josep (1996), "Comunicación, gobierno y ciudadanía", en *Reforma y Democracia*, núm. 5, Caracas: CLAD.
- Villalobos y Méndez (1998), "El desafío de la comunicación social en las universidades", en *Opción*, núm. 27, Maracaibo: Universidad del Zulia, Facultad Experimental de Ciencias.

Leyes

- Constitución Bolivariana de la República de Venezuela.
- Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM).
- Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.